De weg naar het recht

een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening

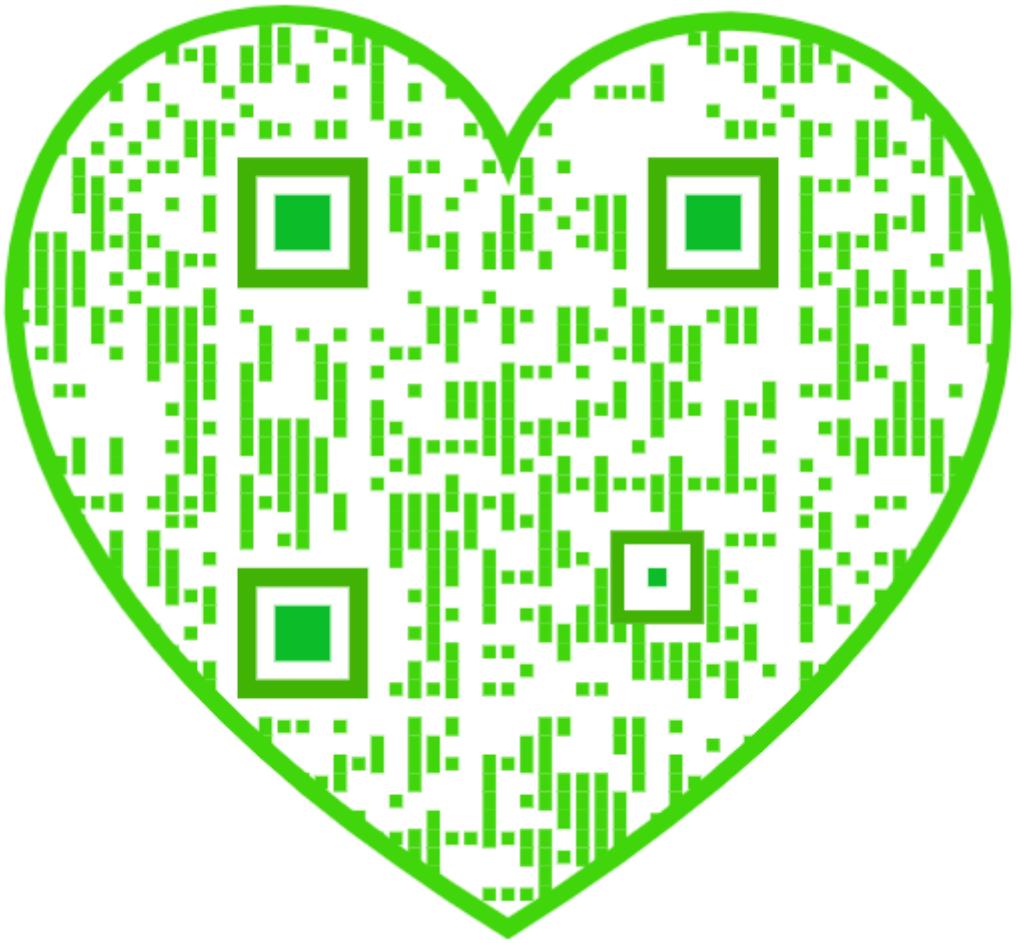
C.J.M. Schuyt, Kees Groenendijk en Ben Sloot

bron
C.J.M. Schuyt, Kees Groenendijk en Ben Sloot, *De weg naar het recht*. Kluwer, Deventer 1976

Zie voor verantwoording: https://www.dbnl.org/tekst/schu069wegn01_01/colofon.php

Let op: boeken en tijdschriftjaargangen die korter dan 140 jaar geleden verschenen zijn, kunnen auteursrechtelijk beschermd zijn. Welke vormen van gebruik zijn toegestaan voor dit werk of delen ervan, lees je in de gebruiksvoorwaarden.

dbnl digitale bibliotheek voor de Nederlandse letteren



Voorwoord

De samenwerking tussen sociologen en juristen wordt zeer vaak en op vele plaatsen wenselijk genoemd. Deze studie is het product van een dergelijke intensieve samenwerking tussen juristen en sociologen. Bovendien hebben wij gedurende het onderzoek zowel van sociologen als van juristen adviezen en begeleiding mogen ontvangen. Sociale wetenschappers hebben ons gesteund met hun technische en methodologische adviezen. Juristen hebben ons niet alleen gewezen op onbegrijpelijk sociaal-wetenschappelijk jargon, maar hebben ons tevens op fijnzinnige wijze juridische puntjes op de i laten zetten. Wij stellen er prijs op deze dubbele steun hier met name te noemen. Aan Mr. B.J. Asscher, Drs. R. Bergsma, Dr. O.W.M. Kamstra, Mr. W. Taekema, Mr. J. van Rijn van Alkemade, Drs. W. Scheepmaker en Mr. P. Verberne, leden van de begeleidingscommissie van ons onderzoek, zeggen wij hartelijk dank. Hoewel de discussies in de begeleidingscommissie soms alternerend voor de beoefenaren van één van de disciplines te specifiek werden, zijn de vergaderingen voor ons van veel nut geweest.

Drs. Chr. Haverman, adjunct-directeur van het Universitair Rekencentrum te Nijmegen, zijn wij erkentelijk voor zijn adviezen bij de computerverwerking. Deze adviezen hebben ons veel (reken)tijd bespaard.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn wij geholpen door onze collegae Paul van Wersch en Niels van Manen en door de student-assistenten Laurette Baten, Coen van Laer, Frans de Krijger, Harrie Zonderland en Leo Smeets. Vooral het werk van de student-assistenten maakt duidelijk, dat empirisch sociaal-wetenschappelijk onderzoek teamwerk is en teamgeest veronderstelt. De prettige wijze van samenwerken met hen heeft ons geleerd, dat het onderscheid tussen docenten en studenten soms erg willekeurig is. Aan allen zijn wij zeer veel dank verschuldigd.

In het voorwoord van veel boeken wordt verwezen naar ‘haar, zonder wie dit boek niet geschreven zou zijn’. Wij willen met deze traditie breken en vooral onze dank betuigen aan haar, zonder wie dit boek wel geschreven, maar nooit getypt en verschenen zou zijn. De wijze waarop Mieke Janssen onze verschrikkelijke handschriften en de ontelbare correcties en aanvullingen op elkaars handgeschreven teksten en de vele versies van de tekst tot een eindtekst heeft weten om te toveren, heeft onze bewondering gewekt. Zij deed dit bovendien zonder ook maar een ogenblik haar goede humeur en vrolijke opgewektheid te verliezen.

Onze dank gaat voorts uit naar de Minister van Justitie en naar de Universiteit van Nijmegen, die het onderzoek financieel mogelijk gemaakt hebben.

Tenslotte danken wij alle respondenten, die bereid zijn geweest hun medewerking te verlenen aan het onderzoek. Wij hopen dat hun stem in ons rapport doorklinkt.

mei 1976
Nijmegen

Berkeley, U.S.A.
Kees Schuyt
Kees Groenendijk
Ben Sloot

Lijst van afkortingen

A.A.	Ars Aequi
A.B.	Advocatenblad
ABW	Algemene Bijstandswet
Bijl. Hand. II	Bijlagen van de Handelingen van de Tweede Kamer
GAB	Gewestelijk Arbeidsbureau
GAK	Gemeenschappelijk Administratiekantoor
Hand. I	Verslag van de Handelingen van de Eerste Kamer
Hand. II	Verslag van de Handelingen van de Tweede Kamer
H.R.	Hoge Raad
J.A.C.	Jongeren Advies Centrum
M.v.A.	Memorie van Antwoord
M.v.T.	Memorie van Toelichting
N.A.V.	Nederlandse Advocaten Vereeniging
N.J.	Nederlandse Jurisprudentie
O.E.O.	Office of Economic Opportunity
RWW	Rijksgroepsregeling werkloze werknemers
W.	Weekblad van het Recht
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
W.R.O.M.	Wet op de rechtsbijstand aan on- en minvermogenden
WW	Werkloosheidswet
WWV	Wet Werkloosheidsvoorziening
ZW	Ziektewet

Deel I. Theorie

Hoofdstuk 1 Aandacht voor rechtshulp: 1876-1976

> '... dat het gehalte der regtspraak in burgerlijke en strafzaken verbetert en het verwijt doet verdwijnen dat in Nederland het verkrijgen van regt alleen voor de zeer armen en de zeer rijken (en daarbij zeer geduldigen) is weggelegd. Een verwijt, dat overigens in dezelfde woorden, vóór nagenoeg 100 jaren, reeds door den president Schorer bij zijn bekend "Vertoog over de ongerijmdheid", werd uitgesproken, en dat over 100 jaren nog evenzoo zal gehoord worden, tenzij de wetgever eenmaal met vaste hand mogt doortasten niet alleen in de organisatie der regterlijke magt, maar ook in de regelen van regtsvordering'
>
> uit: W. Wintgens, Redevoeringen over Regterlijke Organisatie, 's-Gravenhage, 1861
>
> 'Sinds jaren is gehamerd op het aambeeld eener betere regeling van den rechtsbijstand aan on- en minvermogenden'
>
> uit: Voorlopig Verslag bij de Justitiebegroting voor 1919, blz. 5

1.1 Inleiding

1.2 Eerste en tweede golf van aandacht voor kosteloze rechtshulp in Nederland en in het buitenland: 1890-1940

1.3 De derde aandachtsgolf: 1949-1957

1.4 Nieuwe doelstellingen, oude middelen: het wetsontwerp Donker en de Wet van 1957

1.5 Rechtshulp opnieuw in discussie: 1964-1969-1976 (de vierde golf)

1.6 Van probleem naar probleemstelling: het onderzoek naar de sociale organisatie van de rechtshulp

1.1 Inleiding

Voor de vierde keer in deze eeuw is de ongelijke toegang tot het recht, met name tot de advocaat als belangrijkste rechtshulpverlener voorwerp geworden van publieke en politieke discussie in Nederland. De eerdere aandacht was er in de periode van 1890 tot 1907, in de periode van 1913 tot 1924 en in de periode van 1949 tot 1957. Sinds de opkomst van de eerste wetswinkels in Nederland (1969-1971) wordt er wederom gesproken over leemte in de rechtshulp.

We zien eenzelfde hernieuwde aandacht voor het probleem van rechtshulpverlening in andere westerse landen, met name in de Verenigde Staten sinds 1964, Engeland sinds 1967 en in de skandinavische landen. Experimenten op het gebied van rechtshulp, onderzoek en politieke debatten zijn ook daar op gang gekomen. De toenemende belangstelling voor dit probleem hangt vermoedelijk samen met de steeds problematischer wordende positie van het individu in de moderne verzorgingsstaat. Er is een groeiende behoefte aan autonomie en mondigheid van de burger ten opzichte van de staat. Er is een ontwikkeling aan de gang, waarin allerlei sociale relaties, die tot dusver gekenmerkt werden door een charitatieve inslag, door een sfeer van gunst of door een willekeurige behandeling, getransformeerd worden in juridische categorieën. Die relaties worden nu geformuleerd in rechten en plichten. Daarnaast is er sinds 1945 een verscherpte aandacht voor burgerrechten, fundamentele mensenrechten en de grondwettelijke bescherming ervan. Het gebied waarop rechtshulp noodzakelijk of belangrijk is geworden, is uitgebreid. Onderwijs op een brede schaal voor de jongere generaties na de tweede wereldoorlog heeft er ongetwijfeld toe bijgedragen dat een latente behoefte aan rechtshulp manifest werd. Met behulp van moderne massacommunicatiemiddelen wordt deze manifeste behoefte tot uitdrukking gebracht.

Naast deze zeer algemene maatschappelijke voorwaarden voor de hernieuwde aandacht voor rechtshulp, kunnen enkele specifieke voorwaarden opgespoord worden. Het feit dat op verschillende tijdstippen in de geschiedenis telkenmale de maatschappelijke problematiek van ongelijkheid in rechtshulp aan de orde wordt gesteld, maakt het aannemelijk dat het opleven van die aandacht niet toevallig is, maar met bepaalde ontwikkelingen in de samenleving samenhangt. Dit vermoeden wordt des te sterker als men constateert, dat ook in andere landen in diezelfde perioden telkens weer discussie over rechtshulp ontstaat. Door een vergelijking in de tijd of een vergelijking naar plaats wordt men in staat gesteld sociologische samenhangen te onderkennen: samenhangen tussen kenmerken van de sociale structuur van een samenleving en ontwikkelingen binnen die samenleving enerzijds en kenmerken van het rechtssysteem, de rechtspleging en de rechtshulp en ontwikkelingen binnen dat rechtssysteem anderzijds. Het is de taak van sociologisch onderzoek aan te tonen dat variaties in de toegang tot het recht niet volstrek toevallige variaties zijn, maar samenhangen met andere sociale verschijnselen. De variaties kunnen betrekking hebben zowel op verschillen tussen samenlevingen als op verschillen binnen één samenleving, met name verschillen die samenhang vertonen met een duurzame hiërarchische ordening van sociale groepen binnen die samenleving (sociale stratificatie). Dit is het onderwerp van deze studie: bestaan er samenhangen tussen vormen

van maatschappelijke ongelijkheid en het gebruik van, de behoefte aan en de toegang tot juridische hulpverlening? Voordat we overgaan tot een systematische beantwoording van deze vraag, beginnen we eerst met een korte historische verkenning van de problematiek van rechtshulp aan mindervermogende leden van de samenleving.

1.2 Eerste en tweede golf van aandacht voor kosteloze rechtshulp in Nederland en in het buitenland: 1890-1940

1.2.1. De eerste golf: 1890-1907

De geschiedenis van de rechtshulpproblematiek toont ons, dat aandacht voor rechtshulp in golven verloopt. Vaak ligt het begin van een golf direct na een belangrijke wetswijziging of de invoering van nieuwe wetten. De *eerste* golf in Nederland ontstaat na de invoering van het Wetboek van Strafrecht en de aanpassing van het Wetboek van Strafvordering (1886). In 1889 wordt in Den Haag een Bureau van Consultatie in Strafzaken opgericht (W.5783). Dit bureau blijft in ieder geval bestaan tot 1916. In 1889 worden eveneens de preadviezen van de Nederlandse Juristen Vereniging gewijd aan de verplichte rechtsbijstand in strafzaken. In 1891 wordt in Arnhem een soortgelijk bureau opgericht als in Den Haag (W.6012).

Omstreeks 1895 vormen een aantal advocaten binnen de nieuw opgerichte vereniging ‘Pro Juventute’ in Amsterdam een aparte afdeling voor de verdediging van minderjarigen in strafzaken. In Den Haag vormen tezelfdertijd de leden van het Bureau van Consultatie in strafzaken met het zelfde doel het bestuur van een speciale afdeling van Pro Juventute (W.7017, 7214).

In Amsterdam funktioneerde in 1892 een bureau voor rechtsbijstand van de Toynbee-vereniging. ‘Deze bureaux waren op zeer bescheiden schaal ingericht; in hoofdzaak werd alleen mondeling advies gegeven, door advocaten die zich daarvoor belangeloos beschikbaar stelden’ (Seret 1919: 130). Enkele jaren later werden soortgelijke bureaus opgericht in Leiden en Den Haag. De Amsterdamse Toynbee-vereniging heette ‘Ons Huis’.

Omstreeks 1895 worden er in ‘Ons Huis’ in Amsterdam op één avond in de week door enkele jonge advocaten tegen betaling van 10 cent rechtsgeleerde adviezen gegeven. In de periode van 1902 tot 1906 worden jaarlijks ongeveer 1000 adviezen verstrekt (cf. Jaarverslag Ons Huis 1902/04: 55 en 1904/06: 76). In 1964 bestond dit Bureau voor Rechtskundige Bijstand van de vereniging ‘Ons Huis’ nog steeds. Men kon in de buurthuizen in de Jordaan en in Oost voor ƒ 1,- advies krijgen van de aan dat bureau verbonden advocaten (cf. Gids van het Maatschappelijk Werk Amsterdam 1964: 383). In 1971 wordt deze activiteit van ‘Ons Huis’ gestaakt wegens de gezondheidstoestand van de dan 72-jarige advocaat Sprenger. In dat jaar echter start de Rechtswinkel Amsterdam haar activiteiten in hetzelfde gebouw van ‘Ons Huis’ (Rechtswinkel Amsterdam, jaarverslag 1972: 8).

De belangrijkste ontwikkeling op het gebied van rechtshulp in deze eerste aandachtsgolf is echter het ontstaan van de Bureaus voor Arbeidsrecht van de vakbonden. De Ongevallenwet 1901 vormt de directe aanleiding. In het verslag van de Amsterdamse Bestuurders Bond en het Bureau voor Arbeiders-

recht over 1903 lezen wij:

> ‘De inwerkingtreding der Ongevallenwet op 1 februari 1903 deed in het najaar van 1902 bij het bestuur der Amsterdamsche Bestuurders Bond het denkbeeld geboren worden om door oprichting van een Bureau voor Arbeidersrecht in de behoefte te voorzien, die zich bij de arbeiders zou doen gevoelen bij de behandeling der zaken voor de Raden van Beroep, die tengevolge van deze wet in werking zouden treden en voor het geven van adviezen en voorlichting. (...) Het enkel geven van advies toch, gelijk dit in inrichtingen als in “Ons Huis” en dergelijken geschiedt, bepaalt zich alleen tot het aan- of afraden eener procedure en het wijzen van den weg daarheen; doch, daargelaten nog het tijdroovende van het bewandelen van dien weg en van het kiezen van het juiste pad, is dit voor de leeken en vooral voor de werklieden met groote moeite en tijdverlies verbonden’ (Bureau voor Arbeidersrecht, Verslag over 1903).

In 1904 werden door dit bureau, het eerste in zijn soort, 2477 adviezen gegeven (Worst 1907: 279). Aanvankelijk wordt ook aan niet-georganiseerden rechtshulp verleend. De grote toeloop is al in 1904 aanleiding om de hulpverlening tot leden te beperken. Een voorstel de hulp tot arbeidsrecht te beperken wordt verworpen.

De advocatuur reageert aanvankelijk zeer verschillend op de invoering van die eerste sociale verzekeringswet. In Den Haag wordt in 1903 een Bureau van Consultatie in Ongevallengeschillen opgericht, waarbij 51 advocaten zich opgaven om vrijwillig (en kosteloos) rechtsbijstand te verlenen. In Amsterdam verrichtte het Bureau van Consultatie in 1905 53 toevoegingen in Ongevallenwet-zaken. (In 1971 werden door datzelfde bureau in zaken betreffende de sociale verzekeringswetgeving en de Algemene Bijstandswet in totaal 103 toevoegingen verleend.) In Utrecht weigerde de plaatselijke Orde van Advocaten echter in 1903 het verzoek van de griffier van de Centrale Raad van Beroep om kosteloze rechtsbijstand te verlenen in procedures voor dat zojuist ingestelde college: ‘ook dat deel der armenverzorging behoort tot de zorg van den staat en de regeling daarvan is derhalve de taak van de Regering’ (W.8149). Deze reactie hield mogelijk verband met de weigering van minister Loeff om het monopolie van de advocatuur en de daaraan inherente plicht tot het verlenen van kosteloze rechtsbijstand uit te breiden tot procedures ingevolge de Beroepswet. Deze wet regelde de procesgang in Ongevallenwet-zaken.

Rechtshulp in arbeidszaken en in huurzaken wordt een zaak van particulier initiatief en gaat voor een groot deel buiten de advocatuur om geschieden. Dit ondanks het feit dat de Hoge Raad in 1901 had beslist dat toevoeging van een advocaat in burgerlijke zaken voor de kantonrechter mogelijk was (H.R.7.11.1901, W.7664). Bij de totstandkoming van de Wet op de Arbeidsovereenkomst (1906) wordt nog de vraag gesteld

> ‘of de Regeering van oordeel is dat de advocaten gehouden zijn als vertegenwoordigers bij de kantongerechten kosteloos op te treden en zich zelfs te dien einde buiten hunne woonplaats te begeven. De last die thans reeds op den advocatenstand drukt en tot bezwaar aanleiding geeft zal èn door de vele bepalingen in het ontwerp die tot inroeping van rechterlijke tusschenkomst aanleiding geven, èn door de uitbreiding van de competentie van den kantonrechter, aanmerkelijk worden ver-

> zwaard. Is de Regering op voorziening te dezen aanzien bedacht? Of acht zij deze onnoodig?'

De Regering antwoordde hierop: 'Geene enkele bepaling van het ontwerp brengt zelfs maar de geringste verandering in de verplichting van den advocatenstand om de belangen van minvermogenden kosteloos te behartigen' (geciteerd bij Montijn 1934: 266).

Deze opmerking bleek echter voor tweeërlei uitleg vatbaar. Het kamerlid Drucker wees er in 1911 op dat enkele jaren tevoren 'een van de Amsterdamsche kantonrechters een smeekbede heeft gericht tot de advocaten te Amsterdam, dat zij de rechtzoekenden toch mochten te hulp komen met betrekking tot de wet op de arbeidsovereenkomst' (Hand. II, 1911, blz. 989). De secretaris van het Bureau van Consultatie te Den Haag wees op het arrest van 1901. Zijn poging om zijn medeadvocaten tot een andere praktijk te brengen had echter weinig succes (Montijn 1934: 267).

Op een bijeenkomst van voorzitters en secretarissen van alle Bureaus van Consultatie in 1938 werd vastgesteld, dat toevoegingen in zaken voor de kantonrechter in de grote steden bij hoge uitzondering en in de kleinere arrondissementen in het geheel niet werden verleend. In Groningen gebruikte men hiervoor als argument, dat een bureau was opgericht door de Maatschappij tot Nut van het Algemeen, waar twee advocaten voor een gering bedrag dergelijke zaken behandelen (A.B. 1938: 57).

Hier zien we dat vanaf het begin van deze periode de advocatuur en de rechtshulp aan mindervermogenden op het gebied van arbeids- en huurzaken uit elkaar gaan. Tevens zien we hier de invloed die uitgaat van bepaalde procesrechtelijke regels op de verlening van rechtsbijstand en rechtshulp. De beslissing om de kantonrechter bevoegd te maken in arbeids- en huurgeschillen had ingrijpende gevolgen voor de rechtshulpverlening op die gebieden.

De eerste golf eindigt met preadviezen voor de Nederlandse Juristen Vereniging in 1907 over 'Het vraagstuk der toevoeging van rechtsbijstand; als algemeen vraagstuk voor burgerlijk proces, strafproces, administratief proces'. Worst geeft in zijn preadvies een overzicht van destijds bestaande vormen van kosteloze rechtsbijstand, zowel door de advocatuur verleend als door anderen.

> 'Uit de vermelde cijfers is zoo eenigszins te zien de omvang van den arbeid die de balie in Nederland jaarlijks zonder daarvoor vergoeding te ontvangen, bewijst (. . .) En deze cijfers zouden zonder twijfel die behoefte nog meer sprekend aantonen, indien buiten de officieele gelegenheden tot het verkrijgen van rechtsbijstand en rechtsgeleerd advies, niet van andere zijde op dit gebied het een en ander werd verricht. Men is in de laatste jaren gaan inzien van hoe groot belang voor on- en minvermogenden het is, omtrent hun werkelijk of vermeende rechten op ruime schaal kosteloos of zoogoed als kosteloos, betrouwbaar rechtsgeleerd advies te kunnen bekomen.' (Worst 1907: 278)

Worst pleit voor een bekostiging van de rechtshulp door de overheid:

> 'Zal derhalve gelijkheid voor de wet iets meer zijn dan een geprezen beginsel, dan dient voorkomen te worden, dat zij voor velen is een leevenloze letter. Het Staatsbelang eischt dit (. . .) Uit een oogpunt van

gelijkheid voor de wet heeft de Staat alzoo ook in dit opzicht voor zijn door de fortuin niet begunstigde burgers te zorgen. En niet

> alleen dan als de bijstand van een raadsman verplichtend is, behoeft rechtsgeleerde hulp kosteloos beschikbaar gesteld te worden, zoals de Memorie van Toelichting op het Wetboek van Administratieve Rechtsvordering (pag. 34 § 29) het wil, maar in het algemeen daar, waar onvermogen om zich rechtshulp te verschaffen zooveel zoude betekenen als geplaatst zijn buiten de rechtsgemeenschap.' (ibidem: 280).

Niettemin wordt op die Vergadering van de Nederlandse Juristen Vereniging de vraag, of de Staat tot het verlenen van rechtsbijstand ingevolge toevoeging ambtenaren behoort aan te stellen, algemeen ontkennend beantwoord. De geschiedenis van de rechtshulp zal zich na deze eerste golf nog enkele malen herhalen.

De aandacht voor rechtshulp was niet tot Nederland beperkt. In 1905 wordt in Keulen de eerste door de gemeente gesubsidieerde *Rechtsauskunftstelle für Minderbemittelden* opgericht. Dat bureau gaf in het eerste jaar aan ruim 4000 personen advies (Worst 1907: 262 en Schoreit 1974: 29).

Kort tevoren had de pruisische minister van binnenlandse zaken besloten dergelijke bureaus te subsidiëren. Deze financiële stimulans maakte het mogelijk dat binnen enkele jaren in Duitsland enkele honderden van deze *Rechtsauskunftstellen* werkzaam waren. In 1916 werden door 675 van deze bureaus in totaal 1,3 miljoen adviezen verleend (Isermann 1975: 32).

In de skandinavische landen was de aandacht voor rechtshulp nog eerder ontstaan. In Denemarken opende de liberale studentenvereniging in 1885 een bureau voor kosteloze rechtshulp, geholpen door enkele advocaten en docenten. In Noorwegen onderhielden studenten een bureau voor kosteloze rechtshulp van 1893 tot 1918 (Iserman 1975: 36-37).

Ook in Engeland ontstond de belangstelling voor particuliere rechtshulp aan mindervermogenden rond de eeuwwisseling. De *Poor Man's Lawyer* ontstond in 1898 als onderdeel van een beweging voor sociale hervorming, de *Settlement Movement* onder leiding van C. Barnett. Een *Legal Advice Centre* en een *Tenants Protection Committee* werden opgericht. De jaarverslagen van dit bureau lijken sterk op die van het Bureau van Arbeidsrecht in die jaren, maar ook op de verslagen van de huidige engelse Neighbourhood Law Centres en van de nederlandse wetwinkels.

> 'In the early months of the service the Poor Man's Lawyer noted that the majority of cases presented came under the law of landlord and tenant and frequently required only small knowledge of the law' (Leat 1975: 172).

Er bestonden rond 1910 ongeveer 20 bureaus in Londen die zich specialiseerden in het geven van adviezen, waarbij 40 tot 50 personen per zitting werden geholpen.

> 'These bodies confined their activities to giving advice as they feared that if they took active steps to enforce the rights of their clients, they would fall foul of the ancient laws relating to maintenance and champerty which provided remedies against those who *intermeddled* and so encouraged others to litigate. (...) In some centres, however, services were kept going by turning a blind eye to breaches in professional etiquette. But such breaches in professional etiquette did at least assist the poor in finding solutions to their legal problems' (Abel-Smith en Stevens 1967: 149).

Hier blijkt dat ook ereregels een beperkende invloed hadden op de toegang tot rechtshulp voor mindervermogenden.

Processuele rechtshulp werd in Engeland in die tijd beheerst door de *in forma pauperis* procedure. Dit resulteerde in een zeer beperkte praktijk van kosteloze rechtsbijstand door de advocaten. Ook de kosteloze rechtshulp bleef in Engeland tot 1939 vooral een zaak van charitatieve instellingen (ibidem: 135-148).

In de Verenigde Staten tenslotte werd reeds in *1876* de eerste particuliere rechtshulporganisatie opgericht - Der Deutsche Rechtsschutz Verein - ter behartiging van de belangen van duitse immigranten. Uit deze vereniging ontstond de New York Legal Aid Society. De sociologische vergelijking met de eerste golf van aandacht voor rechtshulp in West-Europa ligt voor de hand. Immigranten en arbeiders verkeren in afhankelijke posities wanneer zij voor het eerst op het juridische toneel verschijnen. Om uitbuiting tegen te gaan en hun pas verkregen rechten te beschermen sluiten zij zich aaneen. De tweede amerikaanse rechtshulporganisatie, opgericht in 1886, richtte zich op de bescherming van vrouwen en kinderen te Chicago (cf. Pro Juventute in Nederland).

> 'In 1892 federal judges were authorized to assign attorneys to poor people with meritorous claims (an authorization expanded in 1910 from civil to criminal actions and from trial to appellate proceedings). By the turn of the century legal aid societies existed in six cities, but not until 1909 did a bar association evince sufficient interest in legal aid to sponsor a society' (Auerbach 1976: 53).

De belangrijkste ontwikkeling in de rechtshulp in Amerika ontstaat echter pas in de tweede golf van aandacht voor rechtshulp, met name door de verschijning van het boek van R.H. Smith 'Justice and the Poor' (1919).

1.2.2 De tweede golf: 1913-1924

Het begin van de tweede aandachtsgolf wordt in Nederland gekenmerkt door de strijd om overheidssubsidie voor de uit particulier initiatief geboren rechtshulpvoorzieningen. De rechtshulp aan mindervermogenden wordt in die tijd verleend door drie soorten instellingen:

1. Bureaus van Consultatie, die door de plaatselijke Orden van Advocaten werden beheerd en waar men naar toe kon gaan als men in bezit was van een 'bewijs van onvermogen'. Deze vorm van rechtsbijstand was gebaseerd op het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het Reglement van orde en discipline voor de advocaten. De bureaus bestonden alleen in die plaatsen waar een rechtbank gevestigd was. Het Bureau van Consultatie te Amsterdam verwerkte 1400 aanvragen in het jaar 1911 (W. 9241). Het Bureau van Consultatie te Den Haag, waarvan een zeer uitvoerige historische documentatie te vinden is in het boek van Montijn, behandelde in 1913 1383 aanvragen (Montijn 1934: 249). In totaal werd in Nederland in 1917 op grond van de wettelijke regeling voor kosteloze rechtsbijstand in 26.858 gevallen door advocaten bijstand verleend (Seret 1919: 129). Het merendeel van deze gevallen betrof toevoegingen van procureurs in rechtbankprocedures (cf. Worst 1907: 270). Deze toevoegingen werden tot de wetswijziging van 1936 niet

door de Bureaus van Consultatie maar door de president van de rechtbank verricht.

2. Bureaus voor Arbeidsrecht opgericht door de toenmalige werkliedenorganisaties. In 1917 bestonden er 84 van deze bureaus (Seret 1919: 131). In 1923 werden vier van deze bureaus (in Maastricht, Arnhem (2) en Gouda) door het ministerie van justitie gesubsidieerd (Montijn 1934: 280).

3. Een scala van door particuliere verenigingen en instellingen in het leven geroepen *bureaus voor rechtskundige hulp*. De oudste bureaus van dit type waren die van de Toynbee-vereniging en van de vereniging 'Ons Huis' (zie hierboven) en de in meerdere steden opgerichte bureaus van de Vincentiusverenigingen (cf. Hand. II, 1911/12, blz. 986). De meest uitgewerkte bureaus van dit type waren de Bureaus voor Rechtskundige Hulp aan on- en minvermogenden in Amsterdam en Rotterdam.

In 1911 wees de Amsterdamse Kamer van Arbeid het gemeentebestuur op de behoefte aan rechtshulp onder arbeiders. De gemeente verzocht daarop de Vereniging Centraal Bureau voor Sociale Adviezen om in die behoefte te voorzien. Dit leidde in 1913 tot de oprichting van het Bureau voor Rechtskundige Hulp. De gemeente verleende aan dit bureau ƒ 4750, - subsidie, gratis huisvesting en vrij 'vuur en licht'. (Jaarverslag Bureau 1913). Daarnaast wordt in de justitie-begroting voor het jaar 1912 een bedrag van ƒ 3000, - opgevoerd voor dit bureau. Dit geschiedde op aandrang van enkele leden van de Tweede Kamer. Het Voorlopig Verslag meldt:

> 'Met leedwezen hadden verschillende leden opgemerkt, dat ook bij deze begrooting geen maatregelen worden aangekondigd ter bevordering van de verschaffing van rechtsbijstand aan onvermogenden. Telkens en telkens blijkt, dat in de arbeiderskringen aan goede gelegenheid tot het verkrijgen van zoodanigen rechtsbijstand grote behoefte bestaat en dat op dit terrein nog veel te doen is. Financiële steun vanwege het Rijk zou deze zaak ongetwijfeld zeer ten goede komen. Men drong er nogmaals op aan dat de Minister, die verklaard heeft uitbreiding van de Overheidsbemoeiing tot dezen tak van volksvoorlichting in beginsel sympathiek gezind te zijn, er toe zoude overgaan door subsidiëring van verenigingen de zaak practisch te steunen.' (Voorlopig Verslag, blz. 9).

De toenmalige minister van justitie, Regout, besluit alsnog een post op de begroting op te nemen om subsidie te kunnen verlenen 'tot een maximum van het bedrag, dat zij als subsidie van gemeentewege ontvangen'. Bij de discussie over deze subsidiëring wordt gewezen op andere vormen van particulier initiatief: de Vincentiusverenigingen die bureaus voor kosteloze rechtsbijstand hebben opgericht in elf steden, de Katholieke Sociale Actie, de Christelijke Besturenbond en bureaus opgericht door sociaal-democraten. Het bezwaar werd echter geopperd, dat deze bureaus alleen maar toegankelijk waren voor rechtzoekenden van dezelfde richting als die instellingen. De behandeling van de Justitiebegroting in 1911 lijkt direct verplaatsbaar naar het jaar 1972 of 1975.

Twee jaar later wordt het Centraal Bureau voor Sociale Adviezen te Amsterdam ten voorbeeld gesteld voor ontwikkelingen elders:

> 'Nu zou ik den Minister willen vragen of hij iets weet van de plannen van het Centraal Bureau voor Sociale Adviezen. Is dit bureau van plan

> het instituut, dat nu met gemeentelijk en rijkssubsidie werkt in Amsterdam, uit te breiden ook naar de provincieplaatsen? Zoo neen, kan de Minister dit denkbeeld dan niet bevorderen en kan hij die vereeniging niet wijzen op de urgentie van een dergelijke regeling, met de toezegging dat, als zij hier en daar filialen wil stichten van dit zoo uitnemend werkend instituut, de Minister het verleenen van een hooger subsidie wil bevorderen? De toestand begint werkelijk te klemmen' (kamerlid Mendels, Hand. II 1913/14, blz. 954).

In 1913 behandelde dit amsterdamse bureau 3831 zaken. In nog geen 2% werd geprocedeerd. Echtscheidingen en strafzaken werden doorverwezen naar het Bureau van Consultatie.

In 1915 behandelde het bureau reeds 7437 zaken, waarvan 31% arbeidszaken. In 1917 waren het er 8614 (jaarverslag 1915 en 1917, W. 9974 en 10274). Het bureau was open op werkdagen van 7-9 uur 's avonds en zaterdags van 2-4 uur. De hulp was geheel kosteloos. Een bewijs van onvermogen was niet vereist. Studenten, die zich daartoe hadden opgegeven, woonden de zittingen van het bureau bij. Zij namen 'in het algemeen geen actief aandeel' in de werkzaamheden. Prof. Paul Scholten, bestuurslid van het bureau, besprak met hen de gevallen die zich hadden voorgedaan (W. 9631, Hand. II, 1911/12, blz. 991 en Jaarverslag 1914).

Na 1932 komt er een neergang. De subsidies nemen af en daarmee de staf. Volgens het jaarverslag verminderde het aantal bezoekers, omdat de adviezen niet meer geheel gratis gegeven konden worden. In dat jaar verleende de gemeente een subsidie van ruim ƒ 18.000,- en het rijk ƒ 2.600,-. In 1932 werden nog 7086 zaken behandeld, in 1934 nog 5676, in 1935 4844 en in 1938, wanneer het bureau 25 jaar bestaat, slechts 4972. Het bureau heeft de oorlog niet overleefd. Het werd in 1942 gesloten (cf. Spigt en Westhoff 1974: 8).

In navolging van Amsterdam werd in *Rotterdam* op aandrang vanuit de gemeenteraad in 1917 een soortgelijk bureau opgericht (cf. A.B. 1919: 145, waar ook het reglement van dit bureau is afgedrukt). Het doel was 'de oplossing te vinden van het ook in Nederland brandende vraagstuk van verbetering der rechtshulp aan on- en minvermogenden en van verlichting der voor die rechtshulp aan de Nederlandse Advocatuur opgelegde onvergolden diensten' (jaarverslag 1918). Het bureau was vier avonden per week en op zaterdagmiddag geopend. Het ontving in dat jaar subsidie van gemeente (ƒ 7900,-) en rijk (ƒ 1500,-) en ontving ƒ 250,- aan cliënten-bijdragen. In het eerste jaar 1918 werden 3200 zaken behandeld. Het tweede jaar 4662.

Het bureau verleende aan 'on- en minvermogenden' kosteloos advies en verder rechtshulp in strafzaken in die gevallen waar de wet niet voorzag in de toevoeging van een raadsman. Ook werd bijstand verleend in geschillen voor de Raad van Beroep. Als toevoeging van een advocaat volgens de wettelijke regeling mogelijk was, werd als regel naar het Bureau van Consultatie of de President van de Rechtbank verwezen (cf. artt. 11-15 Reglement). Volgens het reglement kon de leiding van het bureau 'volgens door hen te stellen regels, voor zoover dit mogelijk is zonder de werking te schaden, aan studenten der Nederlandsche Handels-Hoogeschool te Rotterdam gelegenheid geven om bij de werkzaamheden van het Bureau tegenwoordig te zijn' (art. 17).

In 1919 *waren vijf advocaten tegen 'een vast jaarlijks honorarium' aan dit bureau verbonden*. Die advocaten werden steeds voor een jaar benoemd. Tussentijds ontslag was slechts mogelijk op eigen verzoek of na oplegging van een disciplinaire straf door de Raad van Toezicht van de plaatselijke Orde van Advocaten. Verder waren aan de staf enkele niet-juristen verbonden, die onder toezicht van een advocaat kantongerechtszaken behandelden. (In 1936 was de staf van het amsterdamse bureau net zo groot: vijf advocaten en een kantongerechtsgemachtigde).

In de jaren 1918-1931 schommelt het aantal door dit bureau behandelde zaken rond 8400 per jaar. Uit het boek 'Geachte Confrère' van F. Bordewijk, die vanaf 1918 advocaat-medewerker is geweest van dit rotterdamse bureau, kan worden opgemaakt dat het bureau in 1956 nog bestond (Bordewijk 1956: 55 en 152). Waarschijnlijk is dit bureau na de invoering van de Wet Rechtsbijstand aan On- en Minvermogenden (W.R.O.M.) in 1957 opgeheven.

Een in 1912 in Den Haag ondernomen poging een soortgelijk bureau op te richten mislukte (W. 9538). In 1931 en 1951 hadden dergelijke initiatieven in Den Haag evenmin succes (Montijn 1934: 267, W. 12359 en A.B. 1951, 239).

In Utrecht vindt in 1914 een andere ontwikkeling plaats. Het Bureau van Consultatie breidde de dienstverlening uit om te voorkomen dat de gemeente een bureau zoals in Amsterdam zou oprichten. Niet langer wordt een bewijs van onvermogen geëist. Er wordt nu niet meer alleen in civiele zaken toegevoegd, maar ook in strafzaken en in zaken van administratief en fiscaal recht. De plaatselijke balie nam dit initiatief in de overtuiging dat het Rijk en de gemeente zouden gaan subsidiëren. Zelf droeg zij ƒ 600,- bij in de kosten. Toen subsidiëring echter niet doorging, besloot ook de utrechtse Orde in 1921 de benodigde ƒ 600,- niet meer te verschaffen, waarna alles weer tot het niveau van vóór 1914 werd teruggebracht (A.B. 1922: 75).

De tweede aandachtsgolf vond net als de eerste zijn neerslag in preadviezen. In 1919 waren de preadviezen van de Nederlandse Advocaten Vereniging - inmiddels door advocaten uit alle plaatselijke balies in 1915 opgericht - gewijd aan de Kosteloze Rechtsbijstand. Preadviseur Seret, die zelf sinds de oprichting advocaat-medewerker was van het Amsterdams Bureau voor Rechtskundige Hulp en uit wiens preadvies wij ook veel gegevens hebben geput, kwam tot de conclusie dat

> 'van overheidswege of met overheidssteun bureaux voor rechtskundige hulp worden opgericht, met gehonoreerde, deskundige adviseurs, en dat deze bureaux in dier voege over het rijk verdeeld worden, dat zij - binnen redelijke grenzen - voor ieder bereikbaar zijn' (Seret 1919: 134)

De praktijk van de door advocaten in Bureaus van Consultatie gegeven kosteloze rechtsbijstand blijkt grote verschillen per arrondissement op te leveren. Zo oordeelt een commentaar in het Advocatenblad dat de regeling van de toevoeging van advocaten niet bevredigend werkt.

> 'Bij den kleine man is in de latere jaren het denkbeeld gerijpt dat voor hem in vele gevallen geen recht te vinden is. Zijne belangen zijn vaak gering in het oog van de advocaten, geroepen om die belangen te behartigen; terwijl zulks in absoluuten zin veelal juist is, zijn die belangen relatief voor het rechtsbewustzijn der betrokkenen van het hoogste

> gewicht. Dat wordt wel eens door de toegevoegde advocaten over het hoofd gezien' (A.B. 1919: 113).

Het klinkt alsof hier een wetswinkelier anno 1975 aan het woord is. Men zou na dit korte overzicht van de tweede golf kunnen zeggen dat er niets nieuws onder de zon is. Men zou echter ook verbaasd kunnen zijn, hoe weinig vooruitgang er in de loop der tijd geboekt is. Dezelfde argumenten, dilemma's, voorstellen voor door de overheid betaalde advocaten en dezelfde bezwaren tegen zulke advocaten, kunnen worden beluisterd van 1911 tot 1975. Telkens blijkt de rechtshulp aan mindervermogenden er bij in te schieten. De geschiedenis van de rechtshulp aan mindervermogenden in Nederland in de periode 1919-1940 wordt gekenmerkt door een langzaam wegglijden van dit onderwerp uit de aandacht van regering en advocatuur en door het langzaam verminderen van de beschikbaar gestelde financiële middelen. Dit blijkt uit de volgende tabel A waarin per jaar is aangegeven hoe groot het bedrag is geweest dat de minister van justitie beschikbaar stelde voor de particuliere bureaus voor rechtshulp en de bureaus voor arbeidsrecht. Voor door toegevoegde advocaten verleende rechtshulp werd toen nog geen enkele vergoeding beschikbaar gesteld.

TABEL A *Subsidies vanwege de Minister van Justitie voor bureaus van rechtshulp 1913-1940*

Jaar	*Bedrag in guldens*	*Jaar*	*Bedrag in guldens*	*Jaar*	*Bedrag in guldens*
1913	ƒ 3000,-	1923	ƒ 9500,-	1933	ƒ 5610,-
1914	ƒ 3000,-	1924	ƒ 6200,-	1934	ƒ 5610,-
1915	ƒ 4000,-	1925	ƒ 6200,-	1935	ƒ 5610,-
1916	ƒ 4000,-	1926	ƒ 6200,-	1936	ƒ 4200,-
1917	ƒ 4000,-	1927	ƒ 6200,-	1937	ƒ 4200,-
1918	ƒ 6000,-	1928	ƒ 6200,-	1938	ƒ 4200,-
1919	ƒ 8500,-	1929	ƒ 6500,-	1939	ƒ 3780,-
1920	ƒ 8500,-	1930	ƒ 6600,-	1940	ƒ 1680,-
1921	ƒ 9500,-	1931	ƒ 6600,-		
1922	ƒ 9500,-	1932	ƒ 6600,-		

In de memorie van antwoord bij dit onderdeel van de begroting voor het jaar 1940 schrijft de minister van justitie:

> 'Thans, nu nog dringender dan vroeger elke niet strikt noodzakelijk uitgave van den Staat zooveel doenlijk achterwege dient te blijven, heeft de ondergeteekende na overleg met den Minister van Financiën gemeend tot aanmerkelijke verlaging van den betrokken begrotingspost te moeten overgaan. Dat zulks het einde zou beteekenen van het bestaan der uit particulier initiatief voortgekomen, tot nog toe van Staatswege gesteunde bureaux, wil, gelet op het bovenstaande niet noodwendig voorkomen. Konden zij in betere tijden op betrekkelijke ruime leest worden geschoeid, thans zullen ook zij zich dienen aan te passen' (M.v.A. blz. 38).

Rechtshulp aan mindervermogenden is blijkbaar een luxe artikel. De verstrekking ervan is sterk afhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen. Diskussie over rechtshulp is hierbij slechts één van de bepalende factoren

en zeker niet de meest doorslaggevende.

Niet alleen in Nederland, ook in andere landen blijkt 1919 het sleuteljaar te zijn van de tweede aandachtsgolf. Wel was er ook vlak vóór de Eerste Wereldoorlog al in veel landen een grote activiteit op dit punt. In 1913 werd in Neurenberg een conferentie belegd waaraan behalve de leden van het *Verband der deutschen gemeinnützigen unparteiïschen Rechtsauskunftstellen* en medewerkers van het Amsterdamse Bureau voor Rechtskundige Hulp ook vertegenwoordigers van dergelijke bureaus in Zwitserland en de Verenigde Staten (Legal Aid Society of New York) hebben deelgenomen. In Engeland wordt in 1919 een commissie in het leven geroepen om het systeem van de *in forma pauperis* procedure te herzien. Het rapport, verschenen in 1925, had tot gevolg dat de overheid voor het eerst geld beschikbaar stelde, zij het alleen nog maar voor de administratieve onkosten (Pollock 1975: 13). In Zweden werden in 1919 in vijftien steden rechtshulpbureaus geopend, gesubsidiëerd door de overheid. Deze bureaus gaven hulp van allerlei aard. Kosteloze rechtsbijstand in processen werd in datzelfde jaar mogelijk gemaakt door de *Free Trials Act 1919* (Hellners, 1976).

In de Verenigde Staten werd de opkomende beweging voor rechtshulp sterk gestimuleerd door het verschijnen van het boek van R.H. Smith. Deze jonge advocaat publiceerde in 1919 een door de Carnegie Foundation mogelijk gemaakte studie over de gevolgen van het toenmalige rechtssysteem voor de arme bevolking. ‘Justice and the Poor’ werd een aanklacht tegen de beroepsgroep van advocaten en het systeem van rechtspleging.

> ‘The administration of American justice is not impartial, the rich and the poor do not stand on an equality before the law, the traditional method of providing justice has operated to close the doors of the courts to the poor and has caused a gross denial of justice in all parts of the country to millions of people’ (Smith 1919: 217).

Er was slechts een beperkt aantal advocaten die werkten voor rechtshulporganisaties. In 1917 waren er in 41 steden zulke organisaties die 62 full-time en 113 part-time advocaten in dienst hadden. Deze 41 organisaties behandelden in dat jaar 117.000 zaken (cf. Johnson 1974: 6). Het aantal organisaties breidde zich uit tot 61 in 1923 met een totaal van 150.000 zaken (Auerbach 1976: 58). De maatschappelijke ontwikkeling, die deze opleving van de aandacht voor rechtshulp beïnvloedde, was de grote stroom van immigranten naar Amerika die in de jaren 1914 tot 1919 een piek bereikte. Rechtshulp moest, naar de idee van Smith, de snelle sociale verandering in die tijd begeleiden: immigratie, urbanisatie en de groei van de werkende klasse. Auerbach schrijft over deze periode: ‘Preservation of a stable legal order amid a rapidly changing society was the dominant theme in the early history of legal aid’ (1976: 61). In de commentaren van vertegenwoordigers van de balie staat de amerikanisering van de buitenlanders, die nog niet bekend zijn met de *spirit of the american institutions* voorop; soms met de suggestie dat zonder deze amerikanisering de weg naar het bolsjewisme open stond (cf. Maguire 1928 geciteerd bij Auerbach 1976: 61).

Smith legde echter de nadruk op de onrechtvaardige behandeling van de laagste sociale klassen en niet primair op de integratie van buitenlanders. Hij ondervond sterke weerstand vanuit de balie:

> ‘*Justice and the Poor* has evoked public criticisms of the administration

> of justice which are unfortunate particularly in this period of unrest. Its author is not free from some blame for this for his generalization have been frequently made for rhetorical effect'.

Zo verklaarde de toenmalige president van de New York Bar Assosation. Niettemin wijdde die Orde van Advocaten in 1920 haar jaarvergadering aan het onderwerp *legal aid* (de nederlandse balie in 1919!). Er wordt een speciale en later een permanente commissie voor rechtshulp in het leven geroepen. Smith zelf wordt hiervan van 1923 tot 1937 voorzitter (Johnson 1974: 7).

Net als in Nederland groeit de verlening van rechtshulp aan mindervermogenden in de jaren twintig. Maar de neergang manifesteert zich onder de gewijzigde economische omstandigheden van de crisis-jaren na 1929. Advocaten moesten aan hun eigen bestaan denken, ondernemingen gingen bankroet en cliënten, die niet bankroet gingen, beknotten hun uitgaven.

> 'The legal profession was shocked to find out that when people began to trim expenses lawyers were one of the first services to be eliminated. Only the legal aid societies found their client tolls burgeoning; the rest of the profession was in a pronounced decline. The legal aid case load swelled from a total of 171.000 new cases in 1929 to 307.000 in 1932. Almost a doubling in the workload during the first three years of the depression. But financial support for legal aid did not keep pace. In fact, it dropped off. As a result the number of cases confronting legal aid societies so outstripped legal aid facilities that clients became tired of waiting and tired of inadequate service. For the rest of the decade the caseload actually declined'. (Brownell 1951: 168)

Zoals we ook reeds voor Nederland signaleerden betekende de economische depressie een vermindering van personeel en daardoor ook van cliënten. Hier ontstaat een paradox van de rechtshulp: als in een verslechterende economische situatie de bescherming van rechten door rechtshulp voor een zeer grote groep van mindervermogende burgers van groter belang wordt, worden de financiële en organisatorische middelen om aan deze behoeften te voldoen drastisch verminderd.

1.3 De derde aandachtsgolf: 1949-1957

De tweede wereldoorlog vroeg in de geallieerde landen de inspanning van burgers in alle rangen en standen. Het brengen van offers door ieder bevordert het ontstaan van een geest van samenhorigheid en grotere gelijkheid. Oorlogen hebben bepaalde effecten in egaliserende richting, zowel in inkomensverdeling als op ander gebied (cf. Wilenski 1975: hoofdstuk 4). Daarna was het onmogelijk volledig terug te keren naar het vooroorlogse systeem van maatschappelijke ongelijkheid. Ook op het gebied van de juridische hulpverlening was een terugkeer naar het systeem waar rechtzoekenden afhankelijk waren van de goede wil en goedgunstigheid van de advocatuur niet meer goed denkbaar. Ten aanzien van rechtshulp wordt een nieuwe politieke doelstelling aanvaard: het behoort tot de verantwoordelijkheid van de overheid ervoor te zorgen dat iedere burger zijn rechten gelijkelijk kan handhaven, zowel voor de rechter als buiten een proces. In Engeland werd deze

nieuwe politieke doelstelling het eerst gerealiseerd.

De drastische wijziging van het rechtshulpsysteem in Engeland vond zijn directe oorsprong in de omstandigheden van de tweede wereldoorlog. De oorlogsinspanningen immers leidden tot vele nieuwe regelingen en nieuwe sociale problemen voor burgers en voor militairen. Aan het begin van de oorlog werden overal Citizens Advice Bureaux opgericht. (Aan het eind van de oorlog waren er 1000 van deze bureaus die tezamen gedurende de oorlog 9.000.000 zaken behandelden). Een uitblijven van een herziening van het rechtshulpsysteem direct na de oorlog werd hierdoor welhaast onmogelijk (Abel-Smith en Stevens 1967: 316).

Hierbij kwam nog een tweede invloedrijke ontwikkeling. In 1937 was het echtscheidingsrecht verruimd, hetgeen leidde tot een stroom van echtscheidingen naar de advocatuur. Deze stroom werd door de oorlogsomstandigheden nog eens vergroot. Bovendien diende 2/3 van de balie in het leger.

> ‘As in many other spheres, the war led to improved provisions to meet needs which had long been disregarded in peacetime. The morale of the civilian population as well as that of the armed forces was regarded as essential to the war effort. Among the major worries of both categories were matrimonial problems. The Second World War, like the First, led to a sharp increase in the demand for divorces. Although the war inflation and wartime increases in wages raised many people above the rigid income limits of the poor persons' rules there was still a flood of divorce applications under the poor persons procedure. It became impossible to find enough solicitors to handle these cases’ (ibidem).

Het leger drong aan op de vorming van een ‘Services Divorce Department’ dat door de Law Society werd opgericht en advocaten in loondienst ging honoreren voor de behandeling van echtscheidings-procedures. Hiermee werd erkend dat rechtshulp een zaak van algemeen belang was, maar ook dat het als een recht van de burger en niet als een gunst beschouwd kon worden. Nog tijdens de oorlog werd een soortgelijk bureau opgericht voor niet-militairen die wilden scheiden. Hiermee was de weg geopend voor een betaling door de overheid van door advocaten verleende diensten (cf. Pollock 1975: 16; Abel-Smith en Stevens: 317).

In mei 1944 werd een departementale commissie ingesteld, die na overleg met de balie in mei 1945 met een voorstel kwam. De voornaamste punten van dit voorstel waren:

1. rechtshulp werd voor alle rechterlijke colleges verzekerd;
2. kosteloze rechtshulp zou niet beperkt blijven tot de zeer armen, maar uitgebreid worden tot een grotere groep; zij die niets konden betalen zouden volledig kosteloze rechtshulp ontvangen; van degenen, die wel iets konden betalen zou een eigen bijdrage worden gevraagd.
3. men kon niet meer van de *barristers and solicitors* verwachten dat zij rechtshulp op vrijwillige basis zouden geven nu elke burger recht kreeg op rechtshulp;
4. hoewel de overheid de kosten zou dragen, zou de organisatie niet in handen van een staatsorgaan maar in handen van de Orde van Adcocaten worden gelegd;
5. aan de balie zou gevraagd worden een uitgewerkte organisatie en regeling

te ontwerpen;
6. de balie zou verantwoording moeten afleggen aan de Minister van Justitie voor de uitvoering van het *Legal Aid Scheme*,
7. er zou een adviescommissie komen die de minister jaarlijks zou adviseren over de uitvoering van het Scheme en over algemene beleidszaken. Deze adviescommissie zou voornamelijk samengesteld moeten worden uit leken, die enige kennis op het betreffende gebied bezaten, aangevuld met enkele advocaten met praktische ervaring op het gebied van de rechtshulp;
8. de term *Poor Person* zou vervangen moeten worden door de term *Assisted Person*; (Pollock 1975: 19).

In 1949 werd de op basis van dit advies uitgewerkte *Legal Aid and Advice Act* aangenomen. 'Although it had also been subjected to rigorous scrutiny in Parliament it had at no stage become a matter of party politics. (.....) It was a truly national measure and has so remained' (ibidem: 37).

Sinds 1949 brengt de *Advisory Committee* jaarlijks een verslag uit over de rechtshulpverlening onder deze wet, die in de loop der tijd enkele kleine wijzigingen heeft ondergaan. De wet is echter onder invloed van de vierde aandachtsgolf in 1972 volledig herzien.

Een niet beoogd en niet voorzien effect van deze engelse vooruitstrevendheid was dat in de *Verenigde Staten* de advocatuur na 1950 hevig in beweging kwam om een soortgelijke 'socialisering' van de advocatuur tegen te gaan. Het engelse systeem heeft een impuls gegeven aan de derde aandachtsgolf in de Verenigde Staten, zoals omgekeerd de vierde golf van de andere kant van de oceaan zou komen. In de periode 1949-1959 daalde in de Verenigde Staten het percentage grote steden, waar géén rechtshulpbureau was van 43% tot 21% (Johnson 1974: 9). Maar deze bureaus speelden slechts een marginale rol in de voorziening van de rechtshulp.

1.4 Nieuwe doelstellingen, oude middelen: het wetsontwerp Donker en de Wet van 1957

Er is géén rechtstreeks verband te constateren tussen het ontstaan van de nieuwe naoorlogse regeling in Engeland en in Nederland. Hier was de aanloop naar een nieuwe regeling al langer gaande. De maatschappelijke ontwrichting tijdens de oorlogsjaren was vergeleken met Engeland groter geweest, zodat een herziening van het rechtshulpsysteem pas later aan de beurt kwam. Toch was men vlak voor de oorlog en in de eerste twee jaren van de oorlog met het vraagstuk van herziening bezig geweest. In 1938 kwamen voor de eerste keer de voorzitters en secretarissen van alle Bureaus van Consultatie te Utrecht bijeen (A.B. 1938: 57). In 1939 en 1940 werden twee commissies van advocaten ingesteld ter bestudering van een herziening van het pro deo recht, waarvan de wettelijke regeling in 1936 gedeeltelijk was gewijzigd. De voorontwerpen van deze commissies zijn een basis geweest voor de na-oorlogse regeling (zie uitvoerig over deze commissies: Spigt en Westhoff 1974). In 1948 wordt door de N.A.V. een voorontwerp van wet voor een nieuwe regeling gepubliceerd (A.B. 1949: 82). Tenslotte wordt in 1953 een wetsontwerp door de minister van justitie aangeboden aan de Staten Generaal. Dat wetsontwerp was in grote lijnen gebaseerd op het voorontwerp van de N.A.V.

De nieuwe regeling ging uit van een nieuwe politieke doelstelling die rechtshulp zag als een tak van staatszorg. De overheid zou de rechtshulp aan on- en minvermogenden gaan bekostigen. Over deze nieuwe doelstelling bestond weinig verschil van mening. Het geschilpunt, dat de gehele periode van 1948-1958 de gemoederen heeft bezig gehouden, betrof de *wijze waarop* de overheid de nieuwe taak zou gaan uitvoeren. Het wetsontwerp Donker gaf hierbij de voorkeur aan speciale bureaus die door de overheid betaalde advocaten in dienst zouden nemen. Hierbij hadden de vooroorlogse particuliere Bureaus voor Rechtskundige Hulp aan on- en minvermogenden in Amsterdam en in Rotterdam ten voorbeeld gestaan. Minister Donker was zelf jarenlang bestuurslid geweest van het Rotterdamse Bureau (Hand I, 1953/54, blz. 2205). Men had zelfs nog geprobeerd deze bureaus her-opgericht te krijgen. Dit was in Rotterdam in 1948 wel, in 1951 in Amsterdam niet gelukt (A.B. 1951: 230). De instelling van een advocaat in dienst van een rechtshulpbureau werd het grote strijdpunt. Zou de nieuwe doelstelling met nieuwe middelen worden nagestreefd of zou men de bezwaren, die iedereen tegen het toen vigerende systeem van rechtshulp had, met oude middelen proberen op te vangen? Dit oude middel bestond uit dienstverlening door de zelfstandig gevestigde advocaten, waarnaar de rechtzoekenden zouden worden verwezen door de gereorganiseerde Bureaus van Consultatie.

Omdat ook heden ten dage dit strijdpunt actueel is en vele voor- en nadelen van de advocaat in loondienst in bijna identieke vormen worden gehoord, achten wij het van belang iets uitvoeriger in te gaan op de geschiedenis van het wetsontwerp Donker en de totstandkoming van de W.R.O.M. in 1957. In deze analyse zullen we ons afvragen in welk opzicht en in welke mate de geformuleerde doeleinden van de wet zijn verwezenlijkt. Tevens zullen we trachten een verklaring te geven van de gevonden discrepantie tussen doeleinden en resultaten van de W.R.O.M. We zullen daarbij letten op de middelen die de wetgever ter realisering van zijn doeleinden heeft aangewend. In dit verband vatten we de term ‘middelen’ in een ruime betekenis op: ook personen, groepen en organisatievormen worden onder deze term begrepen. We zullen bij dit middelen-onderzoek ook het debat, waarin de verschillende middelen tegen elkaar werden afgewogen in beschouwing nemen. Welke argumenten werden aangevoerd om de keuze van bepaalde middelen te verdedigen? Welke tegenargumenten? Door wie? In wiens belang waren de diverse elkaar bestrijdende argumentaties? Welke sporen zijn van deze discussies in de wet van 1957 terug te vinden? Tenslotte zullen wij constateren, dat de parlementaire discussie, wanneer die vanuit deze middelenoptiek onderzocht wordt, een verhelderend licht werpt op de beperkte realisering van de doelstelling van de wet. De verklaring voor de gevonden discrepantie tussen geformuleerde doeleinden en bereikte resultaten zal naar onze mening vooral gezocht moeten worden in de door Aubert gesignaleerde symbolische functie van wetgeving in het kader van de politieke besluitvorming (Aubert 1971: 61).

Doeleinden van het wetsontwerp

Op welke bezwaren in het bestaande systeem van rechtsbijstand trachtte het wetsontwerp-Donker een antwoord te zijn? Met andere woorden: welke

doeleinden ter verbetering van de toen geldende regeling, namelijk die van 1936, werden door het wetsontwerp-Donker - en later door de Wet 1957 - geformuleerd?

De Memorie van Toelichting van het wetsontwerp-Donker somde de volgende bezwaren op (Bijl. Hand. II. 1953/54, 3266):

> *a*. 'De last van de rechtsbijstand aan on- en minvermogenden in civiele zaken wordt vrijwel geheel gelegd op de advocaten. De eerbiedwaardige traditie dat de advocaten het als een plicht behoren te beschouwen, hun diensten ten behoeve van onvermogenden kosteloos te verrichten, vormt echter geen hechte grondslag meer voor de bevredigende regeling van deze tak van sociale zorg.'

Dit bezwaar richtte zich dus tegen het ontbreken van een vergoeding aan de advocaat voor zijn ten behoeve van de onvermogende cliënt verrichte diensten.

> *b*. Het tweede bezwaar werd gezien als een gevolg van het eerste: 'Een gevolg van het feit, dat voornamelijk de balie op niet geheel verdedigbare gronden de last van de pro-deo procedures draagt, is het feit, dat deze pro-deo hulp beperkt pleegt te blijven tot de gevallen, waarin bijstand van een advocaat of procureur onontbeerlijk is, dat wil zeggen, tot procedures voor de rechterlijke colleges.'

Met andere woorden: dit bezwaar richtte zich tegen de beperkte omvang van de rechtsbijstand. De Memorie van Toelichting noemde als voorbeelden hiervan:

- toevoegingen in kantongerechtsprocedures vinden slechts plaats in huurzaken en in arbeidszaken van enigszins grotere omvang;
- toevoegingen in zaken voor administratiefrechtelijke colleges komen vrijwel niet voor;
- rechtskundige bijstand buiten proces is thans voor onvermogenden vrijwel onbereikbaar;
- artikel 69, eerste lid van de Advocatenwet dat bepaalt, dat de Bureaus van Consultatie 'voorlichting' kunnen verschaffen, is een dode letter gebleven.

c. Als volgend bezwaar noemt de Memorie van Toelichting de omslachtigheid van het systeem. De belanghebbende moet, nadat hij de vereiste verklaring van de burgemeester van zijn woonplaats heeft verkregen, twee verzoeken indienen: het eerste bij het Bureau van Consultatie tot toevoeging van een advocaat; heeft dit bureau de zaak onderzocht en de advocaat toegevoegd, dan wordt door deze namens de aanvrager een tweede verzoek ingediend bij de rechtbank om toegelaten te worden tot de kosteloze procedure; in de prodeo kamer van de rechtbank vindt eenzelfde onderzoek plaats als door het bureau gehouden is, althans in theorie: in de praktijk beperkt het onderzoek zich tot een financiële controle, welke zo goed als nooit tot weigering van de gratis-admissie verlening leidt. Eerst nadat door de rechtbank vergunning is verleend kosteloos of tegen verminderd tarief te procederen, kan de toegevoegde advocaat met de eigenlijke processuele werkzaamheden voor zijn cliënt beginnen.

De Memorie concludeerde dan ook:

> 'Het hoeft dan ook geen betoog, dat deze dubbele voorbehandeling een verspilling van tijd en werkkracht medebrengt.'

d. De laatste tekortkoming aan de regeling van 1936 is volgens de Memorie

de gebrekkige differentiatie tussen onvermogenden en minvermogenden. Tot de minvermogenden rekende men die personen die geacht werden de helft van de verschuldigde kosten te kunnen betalen; onvermogenden konden kosteloos procederen. Nu was in de praktijk gebleken, dat het aantal procedures tegen half tarief slechts een gering percentage van het aantal toevoegingen bedroeg. De Memorie vervolgt daarom met te stellen, dat

> ‘zeer vele minvermogenden, die niet in staat zijn tot betaling van juist de helft der proceskosten en dus thans kosteloos procederen, zeer wel in staat zouden zijn tot het betalen van een kleine bijdrage.’

Om deze vier belangrijke bezwaren te ondervangen, stelde minister Donker voor om:

1. de balie van de last van het zonder vergoeding verlenen van rechtsbijstand aan on- en minvermogenden te ontheffen;
2. de rechtsbijstand aan on- en minvermogenden in volle omvang te verlenen,
3. het systeem van de rechtsbijstand een eenvoudiger opzet te geven,
4. een meer genuanceerd tarief voor de geboden rechtsbijstand op te stellen.

Het moge duidelijk zijn, dat van deze vier voorstellen de twee eerste de belangrijkste waren voor een verbetering van de situatie anno 1953: de advocaten worden van hun moeilijk te verteren ereplicht bevrijd; de rechtzoekenden krijgen rechtsbijstand in volle omvang.

Daarom beperken we ons tot deze twee en komen de andere twee doeleinden slechts zijdelings aan de orde.

Bij de totstandkoming van de Wet van 1957 is er over deze twee hoofddoelstellingen nimmer verschil van mening geweest tussen de regering en de parlementsleden of de parlementsleden onderling. Wanneer we dan ook het wetsontwerp-Donker met de Wet van 1957 op het punt van de doelstellingen vergelijken, kunnen we constateren dat daarover, op enkele redactionele puntjes na, overeenstemming bestond. Zoals het wetsontwerp in de artikelen 2, 24 en 25 een uitbreiding van de rechtshulp en een vergoeding daarvoor van staatswege formuleerde, deden de artikelen 2, 23 en 25, lid 1 dat in de Wet van 1957.

Resultaten van de Wet van 1957

In hoeverre is de door de Wet van 1957 beoogde uitbreiding van de kosteloze rechtshulp gerealiseerd?

Het aantal toevoegingen is duidelijk gestegen. In de periode 1948-1956 schommelde het jaarlijkse aantal toevoegingen door de Bureaus van Consultatie tussen de 13.000 en 17.000 (A.B. 1953: 377 en 1958: 596). Na de invoering van de nieuwe wet steeg dit jaartotaal van ruim 18.000 in 1958 tot 23.000 in 1965. De cijfers van na 1965 geven het volgende beeld:

1966	27.500 toevoegingen	1970	44.273 toevoegingen
1967	31.299 toevoegingen	1971	52.809 toevoegingen

1968	36.732 toevoegingen	1972	61.590 toevoegingen
1969	40.859 toevoegingen		

Bron: 1e rapport commissie Boekman 1972: 24 en 40; A.B. 1974: 169.

Uit de jaarverslagen van de Bureaus van Consultatie blijkt dat het totaal aantal toevoegingen in 1974 de 80.000 naderde. Vooral de laatste jaren is

er sprake van een opvallende stijging. Toch kan uit deze cijfers niet geconcludeerd worden dat de beoogde uitbreiding van de rechtshulp volledig werd bereikt.

Ten eerste heeft 60 à 70% van de toevoegingen betrekking op familiezaken (Boekman 1972: 29). De groei van het aantal toevoegingen komt ook grotendeels voor rekening van dat soort zaken (A.B. 1974: 170). Het aandeel van de arbeids- en huurzaken is slechts gering en blijft in de loop der jaren vrijwel constant: samen 10 à 15% van het totaal der toevoegingen.

Ten tweede blijkt 'dat het merendeel van de toevoegingen betrekking heeft op zaken, waarin voor de gewone rechter dient te worden geprocedeerd of althans kan worden geprocedeerd' (Boekman 1972: 30). Zaken voor de Raden van Beroep en dergelijke zijn in de praktijk buiten schot gebleven. Ook bij de zaken voor de Kantonrechter nemen kosteloos gevoerde procedures een zeer bescheiden plaats in: circa 2% (ibidem: 26).

Tenslotte is van een op preventie gerichte adviespraktijk van de Bureaus van Consultatie, zoals door de wetgever was beoogd, weinig of niets terecht gekomen (cf. ibidem: 105).

Middelen

Hoe is deze beperkte werking van de Wet van 1957 te verklaren?

Voor het antwoord op die vraag wenden we ons tot de middelen die de wetgever heeft willen hanteren om zijn doelstellingen te verwezenlijken. Zoals hierboven al is opgemerkt, verstaan we hier onder middelen meer dan in het gewone spraakgebruik: ook instanties, procedures, organisatiestructuren, groeperingen, kortom alle mogelijke manieren waarop de wetgever zijn doelstellingen heeft trachten te bereiken. Bestond er bij de wetgever met betrekking tot de doelstellingen géén verschil van mening, ten aanzien van de middelen was dat wel het geval. En zelfs in zo'n sterke mate, dat het tot 1957 duurde, voordat de wet het Staatsblad bereikte.

Om welke uiteenlopende zienswijzen aangaande de middelen ging het en door wiens zienswijze en belangen waren de diverse argumenten geïnspireerd? Wiens opinies kunnen in de uiteindelijke keuze worden teruggevonden?

Aan de hand van deze vraagpunten, die uiteraard nauw met elkaar samenhangen, zullen we het parlementaire debat volgen, zoals dat tussen de indiening van het wetsontwerp-Donker in 1953 en de uitvaardiging van de Wet van 1957 plaatsvond. Bovendien zullen we ter verduidelijking van de diverse parlementaire standpunten af en toe de interne discussies, zoals die in de kring der advocaten gevoerd werden, in ons onderzoek betrekken.

Welke middelen nu werden in het wetsontwerp-Donker geformuleerd om haar doeleinden te verwezenlijken? In de Memorie van Toelichting, die het wetsontwerp vergezelde, gaf de minister zeer duidelijk het perspectief van waaruit hij de problematiek van de rechtshulp tot een oplossing wilde brengen.

> 'In het bijgaand ontwerp is er naar gestreefd al deze bezwaren te ondervangen en - *met het alles beheersend belang van de justiciabelen als uitgangspunt* - een regeling te scheppen, die deze tak van sociale zorg uitbreidt en de beste waarborgen biedt voor een deskundige en econo-

> mische behandeling.' (M.v.T., blz. 6. cursivering van ons)

En enige regels verder:

> 'Uitgangspunt voor een dergelijke organisatie vormden de reeds lang te Amsterdam en Rotterdam gevestigde bureau's van rechtsbijstand, particuliere instellingen zonder op de wet gegronde bevoegdheden, die, voordat de ongunst der tijden hun werkingssfeer belangrijk deed inkrimpen, met gemeentesubsidie een groot deel van het pro-deo werk in die arrondissementen op voortreffelijke wijze verzorgden.'

Uit de organisatorische uitwerking van het wetsontwerp blijkt dat 'het belang der justiciabelen' inderdaad de leidraad is geweest. Want hoe stelde minister Donker zich zo'n organisatie van rechtsbijstand voor? In ieder arrondissement zou een bureau voor rechtsbijstand aan on- en minvermogenden komen. Het zou gevestigd worden in de plaats waar de rechtbank zetelde; maar om de rechtshulpzoekende 'tegemoet te komen' zou het in andere gemeenten zitting kunnen houden. Van deze mogelijkheid zou door ieder bureau gebruik gemaakt kunnen worden, al naar gelang de behoefte van het desbetreffende arrondissement.

Het bestuur dat met de leiding van het bureau belast zou worden, zou samengesteld worden uit personen, die uit hoofde van hun functie bekend waren met de problemen van de kosteloze rechtsbijstand. Voorgesteld werd daarom het bestuur te laten bestaan uit de volgende personen:

de president van de rechtbank, een aan te wijzen kantonrechter uit het arrondissement, en de Deken van de Orde van Advocaten.

Om de groep justiciabelen binnen het gezichtsveld van de bureaus te brengen, zouden nog twee bestuursleden worden toegevoegd door het gemeentebestuur van de hoofdplaats van het arrondissement. Het eerste lid zou moeten komen uit de kring van het gemeentebestuur of gemeentelijke instanties. Als mogelijke personen noemt de Memorie van Toelichting de wethouder van sociale zaken en de directeur van de dienst voor maatschappelijke zorg. Het tweede lid, afkomstig uit werknemerskringen, zou zo 'in zekere zin de justiciabelen vertegenwoordigen'. (M.v.T., blz. 6).

Dit bestuur, dat dus uit vijf personen zou moeten bestaan, zou op voordracht van de Raad van Toezicht *tenminste* vier advocaten en twee plaatsvervangende advocaten moeten aanwijzen als medewerkers. Aan deze advocaten, die om de tijd van drie jaar benoemd werden, werd als eis gesteld dat ze minimaal drie jaar dat beroep hadden uitgeoefend.

De Memorie van Toelichting licht deze laatste eis als volgt toe:

> 'Het is gewenst, dat de medewerkers der bureau's, die advocaat en procureur zijn, als zodanig over ervaring beschikken; het pro-deo werk, gelijk wel wordt voorgesteld, geheel aan jongeren toe te vertrouwen, verdient geen aanbeveling, daar dan de waarborg voor een deugdelijke behandeling zou ontbreken.' (M.v.T., blz. 7).

In bijzondere gevallen overigens zou van deze regel kunnen worden afgeweken.

Het lag in de bedoeling van het wetsontwerp dat de advocaten slechts een gedeelte van hun tijd aan het werk van de bureaus voor rechtsbijstand zouden besteden. Daarnaast zouden ze hun eigen praktijk moeten voortzetten om voldoende contact te onderhouden met hun confrères. De minister was namelijk bang dat, wanneer de advocaten aan bureaus voor rechtsbijstand

zouden zijn verbonden zonder eigen praktijk, zij niet meer als lid van de balie beschouwd zouden worden. Dit zou dan ingaan tegen de bedoeling van de minister ‘de on- of minvermogende justiciabelen dezelfde bijstand te verschaffen, die de betalende cliënt geniet, namelijk die van een “vol” advocaat.’ (ibidem). Naast deze advocaten-medewerkers zouden er een of meer deurwaarders of kandidaat-deurwaarders worden benoemd.

Deze zouden niet alleen ingeschakeld kunnen worden bij typische deurwaarderswerkzaamheden, maar zouden ook toegevoegd kunnen worden aan degenen, die rechtsbijstand nodig hadden in een kantongerechtsprocedure. In dergelijke procedures, waar rechtsbijstand niet is voorgeschreven, zou de bijstand van een deurwaarder vaak voldoende zijn.

Wanneer en hoe zou rechtshulp volgens het wetsontwerp verleend moeten worden?

We laten weer de Memorie van Toelichting op het ontwerp aan het woord:

> ‘Degene die om rechtsbijstand verzoekt, wordt op de zitting van het bureau ontvangen en zo mogelijk terstond geholpen, bijvoorbeeld voor eenvoudig advies of door schikking na oproeping van partijen in een geschil. Voor procederen of ander werk van meer ingewikkelde aard, zoals het ontwerpen van overeenkomsten, het opstellen van requesten, het treffen van regelingen met crediteuren, wordt een medewerker van het bureau aangewezen om verzoeker bij te staan. Deze aangewezen medewerker van het bureau behandelt alsdan de zaak op zijn eigen kantoor en op dezelfde wijze als ware de rechtzoekende een betalende cliënt.’ (M.v.T., blz. 6).

De beslissing of degene die om de rechtsbijstand verzocht voor kosteloze hulp of hulp tegen geringe vergoeding in aanmerking kwam, zou door het bureau zelf genomen moeten worden aan de hand van artikel 9 wetsontwerp:

> ‘Rechtsbijstand wordt slechts verleend aan hen, die naar het oordeel van het bureau op grond van de voorhanden gegevens niet in staat zijn de krachtens de geldende tarieven voor de verdediging hunner belangen verschuldigde kosten te voldoen en wier verzoek niet klaarblijkelijk van elke grond is ontbloot en wier belang de te verrichten arbeid rechtvaardigt.’

De beslissing van het bureau al dan niet rechtshulp te verlenen, zou tevens een beslissing inhouden omtrent de gratis-admissie verlening.

In de voorgestelde organisatie werd de taak van de pro-deo kamer van de rechtbank overgenomen door de bureaus.

De medewerkers van de bureaus en hun plaatsvervangers zouden van staatswege een vergoeding ontvangen. Als contra-prestatie voor de verleende diensten kon het bureau haar cliënten een redelijke vergoeding in rekening brengen. Hierbij moest dan gelet worden op de geldelijke omstandigheden van de cliënt, de aard en omvang der verrichte werkzaamheden en het resultaat.

Kenmerkend voor het perspectief van de rechtzoekende, dat in het ontwerp-Donker de boventoon voerde, waren de argumenten waarmee deze contra-prestatie verdedigd werd en vooral de volgorde daarvan:

> ‘Weliswaar zal dit van de minvermogende gevraagde offer in de meeste gevallen slechts uiterst gering kunnen zijn, doch het zal het psychologisch nuttig effect hebben, dat betrokkene gevoelt niet geheel van de

> welwillendheid van het bureau afhankelijk te zijn.' (M.v.T., pag. 6).

Hierna volgde pas het argument om de proceslust tegen te gaan.

Ook met betrekking tot de middelen week het wetsontwerp weinig af van de eerder genoemde voorstellen van de advocatenvereniging.

Het credo dat in het wetsontwerp-Donker beleden werd, was al in 1948 geformuleerd door de advocaten:

> 'In het thans aangeboden ontwerp is er naar gestreefd, al deze bezwaren te ondervangen en - met het belang van de prodeaan als alles beheersend uitgangspunt - een regeling te scheppen, die deze tak van sociale zorg uitbreidt en daarin op de doeltreffendste en meest economische wijze voorziet. Daarbij is niet geschroomd, instellingen, die in dit kader niet of niet meer passen, te doen verdwijnen en nieuwe in het leven te roepen.' (A.B. 1948: 92).

Bovendien nam het wetsontwerp het grootste deel van de uitwerking van dit uitgangspunt over.

Er waren echter enkele belangrijke punten van verschil.

Deze betroffen de samenstelling van de bureaus, de uitsluiting van jonge advocaten en de advocaten die weliswaar geen medewerker van het bureau waren, maar toch af en toe een onvermogende rechtsbijstand wilden verlenen (cf. A.B. 1954: 6-8).

Reactie van de balie

In januari 1954, enkele maanden na indiening van het wetsontwerp, wijdde de Nederlandse Orde van Advocaten daaraan een speciale vergadering. Scholten pleitte in zijn advies voor die vergadering voor aanvaarding, mits het bureau een autonoom advocatenlichaam zou zijn, voor jonge advocaten de mogelijkheid geopend werd bij de bureaus te assisteren en bovendien de positie van de advocaat, niet-medewerker van het bureau, in gunstige zin zou worden herzien.

De grote meerderheid van de druk bezochte vergadering verklaarde het wetsontwerp echter onaanvaardbaar!

Om een indruk te geven, dat het verzet tegen het wetsontwerp op de vergadering vrij algemeen was, geven wij de volgende impressie van de bijeenkomst:

> 'Na de inleiding sprekers zonder tal. Nauwelijks een enkel woord ten gunste. Critiek op onderdelen, critiek op het principe. Sprekers, die - verheven en wat zwevend en stralend - als onder schutspatroon de eretitel van "Avocat des pauvres" en "beschermer van weduwen en wezen" zich niet wensten te laten ontnemen en zich "noodgedwongen" niet wensten te laten degraderen tot enkel maar advocaat der gefortuneerden. Geen bijval, geen waardering, nu en dan slechts een nuchter woord van de Deken, teneinde nog énige olie op de golven te storten. En dat alles in het bijzijn van een ministerieel afgezant, die met een, toch wel vriendelijke, aandachtigheid het ontwerp in stukken hoorde slaan en de brokstukken welhaast bij acclamatie in de prullemand zag verdwijnen.' (A.B. 1954: 39)

Aan het slot van de vergadering gaf een overweldigende meerderheid een bevestigend antwoord op het vraagpunt:

> ‘Is het gewenst er naar te streven dat - in stede van het Regeringsontwerp - een regeling tot stand komt die de ganse Balie, voorzover zij dat wenst, betrokken laat bij de rechtsbijstand aan on- en minvermogenden?’

Daarmee was tevens het oude middelenpakket van de advocaten gegeven. Een commissie die door de Orde van Advocaten ingesteld was om een adres op te stellen aan de Tweede Kamer, waarbij het wetsontwerp ontraden werd, omschreef dat oude middelenpakket als volgt:

> ‘De Commissie is dan ook na nauwgezette overweging tot de conclusie gekomen, dat de voorkeur moest worden gegeven aan een nieuw ontwerp van wet, waarbij de bezoldiging van toegevoegde advocaten en procureurs wordt geregeld *met behoud overigens zoveel mogelijk van de bestaande toestand*.’ (A.B. 1955: 361, cursivering van ons.)

De vaste commissie voor justitie

De storm van kritiek die het wetsontwerp in de kringen van de balie oogstte, vond weerklank in de Vaste commissie voor justitie van de Tweede Kamer. De leden van deze kamercommissie waren het in meerderheid eens met de advocaten dat dìt wetsontwerp geen wet mocht worden: tenminste voorzover het de middelen betrof waarmee het wetsontwerp haar doeleinden wilde verwezenlijken. Maar zoals reeds eerder vermeld, met de doeleinden zelf: afschaffing van het pro-deo karakter en uitbreiding van deze rechtsbijstand, kon de commissie zich van harte verenigen.

De argumenten waarmee de meerderheid van de commissie zich tegen de voorgestelde organisatie van de gratis rechtsbijstand verzette, waren vrijwel identiek aan die van de balie. Wanneer we deze argumenten hier gaan bespreken, hebben we daarvoor twee redenen. In de eerste plaats werden de argumenten nu op het hoogste politieke niveau, namelijk door parlementariërs gehanteerd. In de tweede plaats kunnen we ze contrasteren met tegenargumenten, waarmee een minderheid van de kamercommissie in grote lijnen het wetsontwerp en daarmee het perspectief van de rechtzoekenden verdedigde.

De meerderheid van de commissie wilde dat ‘het bestaande systeem, waarbij de rechtsbijstand niet wordt verleend door een bureau, doch door een individuele advocaat, in verbeterde vorm gehandhaafd werd.’

Op zichzelf was dit een onjuiste formulering van de strekking van het wetsontwerp, want ook volgens het ontwerp zou de rechtsbijstand door individuele advocaten, verbonden aan bureaus, worden verleend. Het komt ons voor, dat reeds in de tegenstelling, die door de woorden ‘individueel’ versus ‘bureau’ werd gesuggereerd een zekere afkeer voor het wetsontwerp werd uitgesproken. In de omvangrijke literatuur, die door de advocaten over het onderhavige onderwerp is geproduceerd, hebben wij geen soortgelijke tegenstelling ontmoet tussen ‘een advocaat die de praktijk alléén uitoefent’ versus ‘een advocaat die verbonden is aan een advocatenkantoor’. Toch zou dan ook deze tegenstelling ‘geconstrueerd’ moeten kunnen worden.

De belangrijkste stelling, die de voorstanders van handhaving van de bestaande regeling, maar nu mèt honorering van de advocaten, in geweer brachten, was dat de hele balie aan de rechtsbijstand aan onvermogenden moest

kunnen deelnemen, want

> ‘alleen op deze wijze kan naar hun (de meerderheid van de commissieleden) mening een individuele behandeling van iedere justiciabele, onverschillig of deze al dan niet vermogend is, worden bereikt. Door de samenbrenging van alle kosteloze zaken in één bureau en de behandeling van al deze zaken door de weinige medewerkers van dit bureau, zal, naar zij vreesden, de positie van de justiciabelen niet verbeteren, eerder achteruitgaan.’ (Voorlopig Verslag, Bijl. Hand. II 1955/56, 3266, nr. 4, blz. 2.)

Deze achteruitgang zou dan vooral te wijten zijn aan een drietal met elkaar samenhangende factoren.

1. *De vermindering van de belangstelling van de bureau-advocaat voor de rechtzoekende*. De advocaat-medewerker zal bij de verdeling van zijn arbeidstijd tussen de bureau-zaken en zijn particuliere praktijk relatief meer aandacht schenken aan zijn particuliere cliënten, omdat hij na beëindiging van zijn functie bij het bureau weer volledig op hen zal zijn aangewezen.

Dit argument moet voor hen, die een aantal jaargangen van het Advocatenblad op het punt van de pro-deo rechtsbijstand hebben nageslagen, nogal verrassend zijn. Zo werd op meerdere plaatsen (bijv. A.B. 1954: 183) door leden van de balie immers gesteld dat aan pro-deo zaken evenveel aandacht en moeite werd besteed als aan gehonoreerde zaken. Het getuigt daarom van een inconsequentie om in zekere zin het tegenovergestelde te beweren voor het geval dat de gratis rechtsbijstand verlenende advocaat hiervoor van rijkswege een vergoeding zou gaan ontvangen.

De eerdergenoemde minderheid van de kamercommissie kon slechts ten dele met deze kritiek meegaan. Met de grondgedachte van het ontwerp gingen zij akkoord evenals met de oprichting van de bureaus per arrondissement. Zij meenden echter wel dat het ontwerp op een enkel punt anders geïnterpreteerd moest worden. Zij wezen er op dat de tekst van het ontwerp de inschakeling van een groot aantal advocaten toeliet en dat van die mogelijkheid ook gebruik gemaakt moest worden, wellicht tegen de bedoeling van de minister in. De reden hiervoor was dat deze leden bang waren dat bij deelname van een klein aantal advocaten de ‘bureau's het monopolie worden van een kleine kring advocaten: ouderen, die meestal reeds een ruime praktijk hebben; en enkele bevoorrechte jongeren.’

Hoewel deze leden niet bevreesd waren voor ‘verambtelijking’ van de rechtsbijstand, omdat ook in het ontwerp de advocaten een eigen kantoor hadden en daar de pro-deo zaken behandelden, meenden ze toch dat er nog een tweede reden was om de pro-deo rechtsbijstand over een groot aantal advocaten te verdelen. Ze wezen daarvoor op de aard van de pro-deo zaken. Deze zaken, zo had de praktijk uitgewezen, bestonden voor het merendeel uit eenvoudig oplosbare familierechtelijke problemen als echtscheidingen, alimentaties, vaderschapsacties. Zou nu een gering aantal medewerkers dit soort zaken behandelen, dan zouden deze misschien te onpersoonlijk te werk kunnen gaan.

Komen de meerderheid en de minderheid van de commissie hier tot een min of meer gelijkluidende conclusie (meerderheid: alle advocaten bij de gratis rechtshulp; minderheid: veel advocaten), de gehanteerde argumenten (meerderheid: de ambivalentie van de bureau-advocaat; minderheid: vrees

voor monopolisering en de aard van de pro-deo zaken) lopen nogal uiteen!

2. In de vele gevallen

> ‘dat beide procespartijen rechtsbijstand van het bureau nodig hebben, zal deze gang van zaken er toe kunnen leiden, dat de bij velen toch reeds bestaande indruk, dat alle advocaten “onder één hoedje spelen”, wordt versterkt. Het vertrouwen van de justiciabelen in degenen, die tot hun bijstand zijn aangewezen, zal er in elk geval door kunnen dalen, hetgeen aan die rechtsbijstand zelf afbreuk zal kunnen doen.’ (Verslag, pag. 2.)

Het is interessant te constateren hoe hier met een zekere vanzelfsprekendheid, als was het een gegeven, het *gebrek aan vertrouwen van vele burgers in de advocatuur* werd genoemd. Verontrusting over dat gebrek aan vertrouwen bestond er bij deze commissieleden, dragers van het perspectief van de balie, kennelijk niet. Men zag er tenminste uitsluitend een argument in om zich tegen de voorgestelde bureaus te verzetten, op grond van een bezwaar dat overigens formeel al door artikel 16 van het ontwerp was ondervangen. Pogingen om het vertrouwen van de onvermogende rechtzoekenden in de balie te herwinnen, werden niet bepleit. De commissiemeerderheid gaf eerder blijk van berusting in die situatie, toen men, naar aanleiding van de bestaande bureaus van vakorganisaties en verenigingen het volgende opmerkte:

> ‘Steunt men deze (particuliere) bureau's, dan wordt het voortbestaan en de uitbreiding daarvan mogelijk gemaakt, met het gevolg, dat een grote groep van on- en minvermogenden zal worden geholpen door *personen, in wie zij het meeste vertrouwen hebben*.’ (Verslag, blz. 3. cursivering van ons)

3. Het wetsontwerp komt niet voldoende tegemoet aan de behoefte aan *vrije keuze*. Dit argument werd in het Verslag als volgt verwoord:

> ‘In beginsel behoort huns inziens (de meerderheid van de commissie) iedere rechtzoekende, ook de onvermogende, zelf zijn advocaat te kunnen kiezen, zoals hij in beginsel ook zelf zijn dokter kan kiezen. Bij de huidige toestand, waarbij de Overheid geen vergoeding toekent, doch de advocaten hun diensten gratis verlenen, kan van vrije keuze geen sprake zijn, daar bepaalde advocaten dan al spoedig overbelast zouden geraken en de last zeer ongelijk verdeeld zou worden. Vergoedt men daarentegen tegen een redelijk, zij het ook bescheiden bedrag, voor deze hulp, dan kan men aan de rechtzoekende ook toestaan, eventueel binnen zekere grenzen, om zich te wenden tot degene, in wie hij het meeste vertrouwen heeft. Wie geen voorkeur heeft, kan een raadsman volgens toerbeurt toegewezen krijgen.’ (Verslag, blz. 2)

Het argument van de vrije keuze van de rechtzoekende heeft in de discussie over de gratis rechtsbijstand een opmerkelijke geschiedenis. Opmerkelijk omdat de vrije keuze tot 1954 vrijwel geen rol speelde, want noch bij het voorstel van de Nederlandse Advocaten Vereeniging van 1942 (A.B. 15 april 1942, 57), noch bij haar voorstel van 1948 (A.B. 15 maart 1948: 83) werd dat argument te berde gebracht. Pas sinds de eerder genoemde vergadering van de Nederlandse Orde van Advocaten van januari 1954 werd het argument van de vrije keuze met volle

kracht gehanteerd en algemeen als een van de belangrijkste punten van kritiek beschouwd.

Voor de minderheid van de kamercommissie telde het argument van de vrije keuze nauwelijks. Zij had daar een reden voor:

> ‘Ook thans geldt in theorie, dat geen vrije keuze bestaat zonder dat dit tot ernstige bezwaren aanleiding heeft gegeven. Hoofdzaak achtten zij (de minderheid) het geven van een waarborg, dat de zaken goed behandeld worden.’ (Verslag, blz. 3-4)

Concluderend kunnen we zeggen dat de meerderheid van de commissie zich bij het probleem van de vrije keuze refereerde aan een uitgangspunt dat voor de groep der onvermogenden (nog) nauwelijks relevant was, terwijl de minderheid zich hierbij kort en bondig beriep op de bestaande praktijk.

Niet alleen de positie van de rechtzoekenden zou door het aannemen van het ontwerp-Donker achteruitgaan, ook zou het ontwerp voor de *advocaten, niet-medewerkers van de bureaus*, grote nadelen met zich meebrengen, aldus het betoog van de commissie-meerderheid. Het zouden vooral de jonge advocaten zijn die de nadelen zouden ondervinden.

De commissieleden waren het er over eens, dat door de stageverordening, die in 1955 door de Nederlandse Orde van Advocaten was uitgevaardigd, de bezwaren van minister Donker tegen inschakeling van jonge advocaten, ondervangen waren.

Het kernpunt van deze verordening was, dat juristen die advocaat wilden worden, drie jaar lang als stagiaire onder toezicht van een patroon, een ervaren advocaat, moesten werken. Deze stagiaires moesten in beginsel kantoor houden bij hun patroon, die ‘gehouden is de stagiaire passende arbeid te verschaffen.’

Omdat deze regeling in een deskundig toezicht op jongere advocaten voorzag, deelde de commissie het bezwaar van de minister niet en wilde ze de jonge advocaten ook bij de rechtsbijstand betrekken.

Illustratief voor de concurrerende visies op de gratis rechtsbijstand zijn de opmerkingen die in het Verslag gemaakt zijn over de rechtskundige bureaus van verenigingen.

De meerderheid van de commissie had niets dan lof voor deze bureaus: ze zijn door vrije zelfwerkzaamheid tot stand gebracht, bezitten doorgaans specifieke deskundigheid van de rechtsproblematiek van de onvermogenden en genieten bij hen een groot vertrouwen. Dat vertrouwen kwam hierboven al ter sprake.

Onze aandacht richt zich nu op het gespecialiseerde karakter van deze bureaus. Waarin waren deze bureaus gespecialiseerd? Genoemd werden het arbeidsrecht, het huurrecht en de sociale wetgeving.

De leden van de meerderheid waren er van overtuigd dat door de bureaus van de verenigingen in de leemte op deze gebieden was voorzien. Sterker nog, de nieuwe bureaus van het wetsontwerp zouden de al bestaande wel eens concurrentie kunnen aandoen:

> ‘Deze leden (de meerderheid) meenden, dat de ontwikkeling van de bureau's, opgericht door organisaties ten behoeve van haar leden, behoort te worden bevorderd in plaats van tegen gegaan. Zij achtten het onjuist, dat de Staat regelend en organiserend zal optreden waar de gemeenschap reeds in staat is gebleken een eigen organisatie op te bouwen.’ (Verslag, blz. 3)

Deze opvatting kan ons inziens ook voor Nederland geen stand houden. Hier-

voor kwam reeds de moeizame financiering van deze bureaus ter sprake. Dit probleem was kennelijk ook deze commissieleden niet ontgaan (cf. ‘soms met grote offers in stand gehouden’, Verslag, blz. 2). Toch was het mede deze visie op de particuliere bureaus die voor deze commissieleden argumenten leverde om zich tegen het wetsvoorstel te verzetten!

De minderheid van de commissie die, zoals we gezien hebben, het in grote lijnen met de oprichting van de nieuwe bureaus eens was, pleitte voor een zekere integratie tussen de voorgestelde bureaus en die der verenigingen. Zo stelden deze leden voor, om bijvoorbeeld de advocaten van de bureaus van de verenigingen tevens als medewerkers aan de nieuw in te stellen bureaus te verbinden. Voor deze leden vormden de bureaus van de verenigingen juist het model waaraan de nieuwe bureaus zich zouden moeten spiegelen. Onder verwijzing naar de rechtspraktijk van de verenigingsbureaus vroegen zij zich af, of het wetsontwerp zich, ondanks de bewoordingen van ‘rechtshulp in volle omvang’ toch niet te veel concentreerde op de *civielrechtelijke procedures*. Zouden bijvoorbeeld de *administratiefrechtelijke* procedures en de *adviezen* bij de nieuwe bureaus wel voldoende aandacht en kundigheid ontmoeten?

Tot slot vormen de argumenten voor en tegen de brede *bestuursopbouw* van de op te richten bureaus een goede illustratie van de verschillende visies op de rechtsbijstand. De minderheid was het van harte eens met het voorstel van minister Donker om door middel van het bestuur, dat mede samengesteld zou zijn uit vertegenwoordigers van de kring der onvermogenden, het vertrouwen in de rechtsbijstand te versterken. Ze wilden de bestuursopbouw zelfs nog wel verruimen:

> ‘Overigens ontveinsden zij zich geenszins dat de arbeiders niet de gehele groep der on- en minvermogende justiciabelen uitmaken. Zij zouden er dan ook geen bezwaar tegen hebben, indien in het bestuur ook plaats werd ingeruimd voor een persoon met kennis en ervaring van sociale aangelegenheden, die in het bijzonder vertrouwd is met de gedachtenwereld van één of meer andere groepen van justiciabelen.’ (Verslag, blz. 6.)

De benoeming van deze vertegenwoordigers der justitiabelen door Burgemeester en Wethouders en niet, zoals door de Nederlandse Advocaten Vereniging in 1948 was voorgesteld, door de president van de rechtbank, keurden zij goed. Zij waren net als minister Donker van mening, dat B & W meer personen kennen die goed geïnformeerd zijn over de problemen van de onvermogenden dan de president. Deze laatste zal zijn relaties doorgaans meer in de kring van juristen hebben.

De meerderheid toonde voor deze argumenten geen begrip. Opnieuw blijkt dat de meerderheid van de commissie zich weinig zorgen maakte over de vervreemding van de onvermogende rechtzoekenden ten opzichte van de balie.

> ‘De hier aan het woord zijnde leden zagen het zwaartepunt in de rechtsbijstand zelf, die niet door het bestuur, doch (in hoofdzaak) door de advocaten zou moeten worden verleend; voor het bestuur zagen zij geen belangrijke taak weggelegd. Het argument dat benoeming in het bestuur van allerlei personen, die op verschillend gebied deskundig zijn, het vertrouwen van de justiciabelen in de hun verleende rechts-

> bijstand zou vergroten, maakte op hen dan ook weinig indruk.' (Verslag, blz. 6.)

Als we het gehele verslag van de kamercommissie overzien, kunnen we de volgende samenvatting geven:

De *meerderheid* stelde zich voor dat de nieuwe wet op de rechtsbijstand de bestaande situatie zoveel mogelijk intact liet, met als belangrijke verbetering voor de advocaten dat zij nu voor hun diensten aan de pro-deanen gehonoreerd zouden worden.

De *minderheid* ging in grote lijnen akkoord met het wetsontwerp-Donker. Deze kamerleden zagen het wetsontwerp vooral als middel om bureaus voor rechtsbijstand op te richten, die onder leiding zouden staan van een bestuur dat op grond van haar recrutering een bijzondere band zou hebben met de rechtsproblematiek van de onvermogende burgers en die vooral hierdoor het vertrouwen van haar onvermogende cliënten zouden kunnen verkrijgen of herwinnen.

De memorie van antwoord

Aan de hand van de Memorie van Antwoord van maart 1957 zullen wij zien dat minister Samkalden, de opvolger van minister Donker, volledig begrip toonde voor de bezwaren van de balie die door de commissiemeerderheid in zulke duidelijke taal naar voren waren gebracht.

Het is zeer de vraag of de geestelijke vader van het wetsontwerp, die in februari 1956 overleed, dat ook gedaan zou hebben. Het antwoord op deze vraag hoeft helemaal niet speculatief te zijn, gezien minister Donker's uitlatingen in de Eerste Kamer op 17 maart 1954:

> 'Wanneer zou blijken, dat het wetsontwerp, zoals het op het ogenblik opgezet is, niet de nodige medewerking van de Staten-Generaal zou ondervinden, zou ik mij genoodzaakt zien het in te trekken en dan komt er niets!' (Hand. I 1953/54, blz. 2205.)

De argumenten om voor de meerderheid van de commissie overstag te gaan, waren identiek aan die, welke de vaste commissie gehanteerd had om het wetsontwerp Donker af te wijzen.

> 'Al deze argumenten (van de meerderheid) hebben de ondergetekende aanleiding gegeven om te zoeken naar een oplossing, die inschakeling van alle advocaten bij de hulp aan toegevoegde cliënten mogelijk maakt en daarnaast een zekere honorering van de gepresteerde hulp waarborgt.' (M.v.A., Bijl. Hand. II 1956/57, 3266, nr. 5, blz. 2.)

Het opmerkelijke is echter dat met dit uitgangspunt: de deelname van alle advocaten aan de gratis rechtsbijstand, tevens vrijwel alle andere middelen van het wetsontwerp-Donker om haar doeleinden te bereiken, verdwenen. Het leek alsof de onderste kaart van een kaartenhuis was weggetrokken en er van het bouwsel niets meer te redden viel.

De redenering van de minister was ongeveer als volgt. Wanneer alle advocaten bij de rechtshulp betrokken blijven, verliest het bureau zijn centrumfunctie en daarmee verdwijnt het belangrijke verschil met de Bureaus van Consultatie. Deze wilde de

minister dan ook handhaven ‘in de vorm en de taak, die zij thans hebben’. Wanneer deze bureaus echter voornamelijk een distribuerende functie hebben, is ook een brede bestuursopbouw niet nodig.

De enige uitbreiding van het bestuur zou bestaan uit de toevoeging van een deskundige op het gebied van het maatschappelijk werk. Maar met het verdwijnen van dit bestuur, verdween ook de brede samenstelling die - nog steeds volgens de minister - nodig was om de in wezen rechterlijke beslissing over de gratis-admissie te nemen. De gratis-admissie procedure moest dus blijven bestaan. Een procedure die nota bene door de commissie nog unaniem als geld- en tijdverslindend was gebrandmerkt (cf. Verslag, blz. 3.) En tenslotte was door de inschakeling van alle advocaten tevens de problematiek van de verhouding tussen de Bureaus van Consultatie en de bureaus van de verenigingen in de ogen van de minister opgelost.

> ‘De door het Rijk betaalde rechtshulp is niet meer gespecialiseerd. Wie een eigen, op bepaalde problemen ingesteld bureau wil inschakelen, dat over in die problematiek bijzonder deskundige medewerkers beschikt, kan dat doen, maar doet dit uiteraard, evenals thans op eigen kosten, al dan niet gesteund door de organisatie, die het bureau in het leven geroepen heeft. (...) Voor een band tussen de bestaande, nuttige bureau's en de bureau's van consultatie is in het nieuwe stelsel evenmin reden als thans.’ (M.v.A., blz. 2.)

Wij kunnen naar aanleiding van dit citaat verwijzen naar wat we eerder over de bureaus van de verenigingen opmerkten (zie p. 27). Onze beschouwing spitste zich daar toe op de opvatting van de commissiemeerderheid. Blijkens het bovenstaande citaat deelde de minister deze opvatting geheel, zodat onze desbetreffende beschouwing ook hier van toepassing is.

Hoe wilde de minister naast doelstelling nummer één: de honorering van de advocaten voor de rechtsbijstand aan min- en onvermogenden, ook doelstelling nummer twee: de uitbreiding van deze rechtsbijstand, verwezenlijken en tegelijkertijd de bestaande middelen vrijwel geheel in tact laten? Hij liet er tenminste geen twijfel over bestaan dat hij ook aan die tweede doelstelling wilde vast houden.

Slechts waren een tweetal middelen - eventueel drie, als we de honorering van de advocaten, net als de minister, niet alleen als doelstelling maar ook als middel beschouwen - na het snoeimes van de balie in het gewijzigd wetsontwerp behouden gebleven.

Het eerste middel betrof de samenstelling van de bureaus. Naast advocaten zouden er tenminste één deurwaarder en één deskundige op het gebied van het maatschappelijk werk deel uitmaken van het bureau. Deze deskundige zou naar het oordeel van de minister afkomstig moeten zijn uit de kring van de gemeentelijke sociale dienst. Een keuze waartegen eerder enkele leden van de minderheid bedenkingen gemaakt hadden, omdat de rechtzoekende zo'n deskundige bij sommige procedures, bijvoorbeeld inzake de sociale wetgeving, eerder als vertegenwoordiger van de tegenpartij dan als medestander zou ervaren (cf. Verslag, blz. 6).

Het tweede middel, neergelegd in artikel 8 was belangrijker. Dit artikel kende de minister de bevoegdheid toe tot het geven van een nadere regeling met betrekking tot het soort zaken waarin rechtsbijstand zou worden verleend.

Tot welke omvang zou de rechtsbijstand door de Bureaus van Consultatie worden uitgebreid? *In beginsel* ook tot het terrein van het arbeidsrecht, het sociale verzekeringsrecht, het administratieve recht en het fiscale recht.

In de praktijk zou een verbetering op het gebied van het arbeidsrecht en het recht van de sociale verzekering niet nodig zijn en de uitbreiding tot fiscaal en administratiefrechtelijk terrein eveneens ofwel niet nodig, ofwel van de kant van de balie niet goed mogelijk.

> ‘Zal de rechtsbijstand zich ook uitstrekken tot terreinen als arbeidsrecht en sociale verzekeringsrecht, waarop de vakorganisaties sinds jaren met vrucht werkzaam zijn? In beginsel is deze begrepen onder de taak der bureau's van consultatie. Veel rechtzoekenden hebben echter aan bijstand op dit terrein geen behoefte, omdat hun vakverenigingen daarin reeds voorzien. Zo nodig zal echter wel hulp op fiscaal gebied moeten worden verleend. In welke omvang dit alles zal worden geëffectueerd, hangt enerzijds af van de behoefte van de rechtzoekenden en anderzijds van de moeilijkheden van de balie om in deze gespecialiseerde rechtshulp te voorzien.’ (M.v.A., blz. 3-4.)

De specialisering liet de minister over aan de balie:

> ‘Men zal op dit punt vertrouwen moeten hebben in de balie, die, ook met het oog op de betalende praktijk, wel genoodzaakt is om zich meer dan vroeger met fiscale en administratiefrechtelijke problemen en geschillen op te houden. Deze ontwikkeling zal ook de rechtzoekenden, die niet tot volledige betaling in staat zijn, ten goede komen.’ (M.v.A., blz. 4.)

Samenvattend komen we nu over de Memorie van Antwoord tot de volgende opmerking.

De minister continueerde op grond van de argumenten van de commissiemeerderheid de bestaande manier van het verlenen van gratis rechtsbijstand met twee verschillen:

(1) honorering van de medewerkers aan de Bureaus van Consultatie;
(2) een zekere zeggenschap van de overheid over het beleid van de Bureaus van Consultatie met het oog op verbetering van de gratis rechtsbijstand.

Beide punten zouden in een uitvoeringsbesluit worden geregeld.

De mondelinge behandeling in de Tweede Kamer

De standpunten die de parlementariërs in de Tweede Kamer over het gewijzigd wetsontwerp innamen, kwamen overeen met die van de meerderheid van de commissie. De opvattingen van de minderheid van de commissie werden nog slechts in zoverre gehoord, dat de kritiek van deze minderheid zich tot detailpunten beperkte en dat men zich niet langer verzette tegen de ideeën van de meerderheid. We kunnen hier dan ook betrekkelijk kort over zijn. Alle leden waren uitermate tevreden met het gewijzigd wetsontwerp. Een tevredenheid die vaak onder verwijzing naar de reacties van de balie op het gewijzigd ontwerp werd uitgedrukt. Men was het er over eens, dat door handhaving van de Bureaus van Consultatie in iets gewijzigde vorm en met een honorering van de verleende rechtsbijstand, de juiste middelen gekozen waren om de rechtsbijstand aan onvermogenden te garanderen en te verbeteren.

De matige honorering (ƒ 50,- per zaak) die voor het verlenen van deze rechtsbijstand in het vooruitzicht gesteld werd, ontlokte aan de parlementariërs veel commmentaar. Men vroeg de minister zijn belofte om de ver-

goedingen te verhogen, als de schatkist dat zou toelaten, gestand te doen. In zijn antwoord licht de minister dit toe.

Op de toegezegde uitbreiding van de gratis rechtsbijstand werd eveneens commentaar geleverd. Met name door mejuffrouw Zeelenberg, het parlementslid dat zich in de commissie een warm voorstandster had getoond van het ontwerp-Donker. Zij merkte daarover op:

> ‘Na lezing van het gewijzigd wetsontwerp, waarin de wensen van de Nederlandse Orde van Advocaten prompt zijn vervuld, is het vanzelfsprekend dat ik mij heb afgevraagd: Schuilt er nog iets meer in dat gewijzigd wetsontwerp? Ondergaat het systeem van kosteloos procederen geen enkele wijziging dan dat de toegevoegde advocaat wordt gehonoreerd?’ (Hand. II 1956/57, pag. 2472.)

Dit parlementslid bepleitte daarom dat de minister van zijn bevoegdheid ex artikel 8 een zodanig gebruik zou maken, dat de uitbreiding van de rechtsbijstand inderdaad zou plaatsvinden. De minister zou er op toe moeten zien dat de reglementen van de Bureaus van Consultatie op uitbouw van de rechtsbijstand zouden zijn afgestemd, bijvoorbeeld doordat het bureau avondzittingen zou houden. Bovendien vroeg ze de minister of de bureaus met het oog op een groei van hun adviserende functie, personeel op kosten van de overheid zouden mogen aanstellen! Omdat volgens haar mening van het beleid van de bureaus veel zou afhangen op het punt van de verbreding van de rechtsbijstand, bleef zij hameren op een uitbreiding van het bestuur van de bureaus met een vertegenwoordiger uit de arbeiderskringen:

> ‘dat echter ook is uitgevallen het lid uit werknemerskringen, betreur ik toch wel zeer. Het zijn immers die kringen die het overgrote deel van de bezoekers van het bureau leveren. Dit lid vertegenwoordigde in zekere zin de justiciabelen. Er is bij het grote publiek een zekere aversie tegen de bureau's van consultatie, laten we onszelf niets wijs maken! Ik maak mij sterk, dat deze aversie zou afnemen als de samenstelling zodanig is, dat dit het bureau niet voelt als iets buiten hem, maar als ook een beetje van hem.’ (ibidem: 2475.)

De minister hield echter vast aan zijn eerder ingenomen standpunt dat de werknemers het beste voor hun ‘gespecialiseerde’ juridische problemen naar de bureaus van de verenigingen konden gaan. Daarmee was een vertegenwoordiger uit de werknemerskringen in het bestuur onnodig.

Met het commentaar op de mogelijke uitbreiding van de rechtsbijstand was hij het overigens eens. Ook hij was van mening dat spanning bestond tussen de grondgedachte van het wetsontwerp en de practische uitvoering.

Maar deze spanning was draaglijk door een drieledig vertrouwen dat de minister in de toekomst had:

> ‘..., omdat de opzet van dit ontwerp levensvatbaar is, ontwikkeling mogelijk maakt en daarom vertrouwen verdient. Omdat bovendien, nu eenmaal deze sector van maatschappelijke zorg de aandacht heeft gekregen, die zij verdient, ook gehoopt mag worden op een uitbreiding van de hiervoor beschikbare middelen als 's lands financiën dat toestaan. En in de derde plaats, omdat een traditie van vele decennia, vertrouwen rechtvaardigt in degenen, die met de uitvoering van deze regeling zijn belast, de advocaten en deurwaarders voorop.’ (ibidem: 2481.)

Kortom, het werd aan het beleid van de Bureaus van Consultatie overgelaten om ‘de rechtsbijstand in volle omvang’ geen leuze te laten zijn. De minister zei, toen hij hierop wilde wijzen, daarom het volgende:

> ‘Dat degenen, die zoals de geachte afgevaardigde Mejuffrouw Zeelenberg de noden en de behoefte der praktijk goed kennen, zullen blijven aandringen op de ontplooiing en verdere uitbouw in breedte en diepte van deze rechtsbijstand, hoop ik zeer. Dat zal daadwerkelijk en in positieve zin tot de verwezenlijking van de opzet van het ontwerp bijdragen.’ (ibidem: 2482.)

Hierop werd het wetsontwerp zonder hoofdelijke stemming aangenomen. Tegelijk met de invoering van deze wet werden de laatste subsidies van het Ministerie van Justitie aan particuliere rechtsbijstandsbureaus ingetrokken (Memorie van toelichting justitiebegroting voor 1958, blz. 11.). Nadien verflauwt de aandacht voor dit onderwerp. Die aandacht zal weer worden gewekt, wanneer rechtenstudenten met nieuwe middelen de oude doelstellingen van het wetsontwerp-Donker proberen te realiseren.

Met de idealen, belichaamd in artikel 2 van het ontwerp is nooit één partij die bij de wetgeving betrokken was, het oneens geweest. Dat kon ook moeilijk: de inhoud van artikel 2 was daarvoor te mooi.

> ‘Het bureau verleent kosteloos of tegen een geringe vergoeding rechtsbijstand aan on- en minvermogenden.
> De rechtsbijstand is van adviserende dan wel van processuele aard en kan worden verleend in alle zaken behalve in straf- en tuchtzaken’.

Toen in 1954 de balie het wetsonwerp-Donker verwierp, sprak zij met geen woord over artikel 2. Wat zij deed, was het verwerpen van de middelen uit Donker's wetsontwerp, die adequaat aansloten bij artikel 2.

Artikel 2 kreeg zo een sterk symbolische waarde. Tot de jaren zeventig mag dat artikel dan maar een symbolische betekenis hebben gehad, daarna is het een betekenisvol symbool voor de verandering van de organisatie van de rechtshulp.

1.5 Rechtshulp opnieuw in discussie: 1964-1969-1976 (de vierde golf)

Zelfs na een vluchtige kennismaking met de sociale geschiedenis van de rechtshulp kan men zich gezien de huidige discussie niet onttrekken aan een gevoel van *déjà vu*. De geschiedenis herhaalt zich. De sociologie kan echter uit deze herhalingen een aantal conclusies trekken. Zo wordt het mogelijk enkele algemene maatschappelijke voorwaarden te formuleren waaronder rechtshulp als maatschappelijk of politiek probleem wordt ervaren:

1. Wanneer nieuwe, vooral afhankelijke groepen zich aandienen op het juridische toneel en ter beveiliging van hun positie zich gaan toeleggen op verbetering van hun rechtsbescherming (de arbeidende klasse aan het begin van de 20^{e} eeuw, amerikaanse immigranten rond 1876 en 1919; buitenlandse werknemers in West-Europa na 1960).

2. Wanneer nieuwe wetten nieuwe rechten en nieuwe procedures hebben gecreëerd, vooral wanneer deze wetten betrekking hebben op de rechtspositie van de onder (1) genoemde groepen. Het duurt echter altijd enkele jaren voordat het effect van die wetten op de toegenomen behoefte aan rechtshulp

zichtbaar wordt (arbeidswetgeving aan het begin van de 20e eeuw, wijziging van strafprocesrecht, wijziging van echtscheidingsrecht, wetgeving in het kader van de na-oorlogse verzorgingsstaat).
3. In tijden van betrekkelijke maatschappelijke voorspoed (1907-1913; 1919-1923; 1950-1958; 1964-1972).
4. In tijden van snelle sociale verandering (rond de eeuwwisseling, na de eerste wereldoorlog; bij militaire mobilisatie en demobilisatie; na de tweede wereldoorlog; na de koude oorlog).

Vooral een cumulatie van deze maatschappelijke voorwaarden zal de aandacht voor rechtshulp versterken. Ook bij de vierde golf van belangstelling voor dit onderwerp zien we vergelijkbare maatschappelijke ontwikkelingen. In Nederland werd het pakket aan sociale zekerheid na 1965 aanzienlijk uitgebreid: invoering van de Algemene Bijstandswet en de W.W.V. in 1965, de WAO in 1967. Daarna volgde de drastische herziening van het huurrecht in de periode 1967-1969 en de instelling van de huursubsidie in 1970. Bovendien verdrievoudigt het aantal buitenlanders in Nederland in de periode 1960-1974.

Tenslotte brachten de zestiger jaren een snelle verandering van veel sociale vormen en normen.

Toch kan de nieuwe aandachtsgolf niet uitsluitend uit deze algemene maatschappelijke voorwaarden worden verklaard. Enkele specifieke omstandigheden gaven de stoot aan een nieuwe ontwikkeling op het gebied van de rechtshulp: het *voorbeeld* van nieuwe vormen van rechtshulp, de Neighbourhood Law Offices in de Verenigde Staten sinds 1964; de slechts gedeeltelijke effectiviteit van het bestaande systeem van rechtshulp aan on- en minvermogenden door de beperkingen die de advocatuur hier in de praktijk had laten ontstaan; het engagement van juridische studenten aan het eind van de jaren zestig.

De oorsprong van de vierde golf ligt nu, anders dan bij de vorige twee, in de Verenigde Staten. Twee maatschappelijke ontwikkelingen gingen daar direct aan de nieuwe rechtshulpbeweging vooraf:

(1) de strijd om de burgerrechten, die voor vele jonge amerikaanse studenten uit de steden een eerste *praktische ervaring* met de vele onbillijkheden van de amerikaanse rechtspleging betekende, en
(2) de herontdekking van de *dismal poverty* en *public squalor* temidden van weelderige rijkdom (Harrington 1963; Galbraith 1958, Kolko 1965). In 1963 leefde nog 25% van de amerikaanse bevolking onder de *poverty line*, een jaarlijks inkomensniveau van $3000, -.

In de door president Johnson in 1964 geëntameerde *War on Poverty* werd ruime plaats toegekend aan rechtshulp aan de minstdraagkrachtigen. Van wijdverspreide armoede naar het verwijt van ongelijke rechtsbedeling is slechts een stap. Verbetering van rechtshulp werd hiermee onderdeel van een breed opgezet politiek hervormingsprogramma. In 1964 nam het congres de Economic Opportunity Act aan en werd binnen het *Office of Economic Opportunity* (OEO) een *Legal Services Program* gevormd. Edgar en Jean Cahn publiceerden in het zelfde jaar hun invloedrijke voorstel voor de oprichting van een ‘university affiliated, neighbourhood law firm’ (Cahn and Cahn 1964). Tenslotte verklaarde de toenmalige minister van justitie, Robert Kennedy, op Law Day dat ‘lawyers must bear the responsibility for

permitting the growth and continuance of two systems of law - one for the rich, one for the poor' (cf. Johnson 1974, hoofdstuk 3 en 4 en Auerbach 1976: 269).

Het eerste Neighbourhood Law Office was geopend op 2 januari 1963 in New Haven. Op 27 februari echter werd het reeds gedwongen om weer te sluiten, omdat de advocate van het bureau, Jean Cahn, een negerjongen op onorthodoxe wijze in een strafproces had verdedigd. Dit veroorzaakte woede bij het publiek, waarna de subsidierende instelling haar steun introk (Johnson 1974:23). De afwezigheid van een waarborg voor de onafhankelijkheid bleek fataal voor deze nieuwe vorm van rechtshulp.

Daarna duurde het tot november 1964 voordat Neighbourhood Law Offices op steeds grotere schaal begonnen te opereren. Binnen enkele jaren waren in 210 verschillende steden ongeveer 800 door de overheid en/of particuliere fondsen gefinancierde rechtshulpbureaus opgericht. De amerikaanse overheid had voor het eerst erkend dat de financiering van rechtshulp voor bepaalde groepen burgers een overheidstaak is. Het fenomeen van de door de overheid betaalde advocaat deed zijn intrede. Vergeleken met de engelse en nederlandse systemen van overheidsfinanciering van 1949 en 1957, besteedde het federale amerikaanse programma veel meer aandacht aan de organisatorische bewerktuiging van de rechtshulpbureaus. Hier was wellicht de wet van de inhalende achterstand werkzaam. Naast deze aparte bureaus werd binnen het kader van het OEO-programma systematisch geëxperimenteerd met rechtshulp gegeven door individuele advocaten, die hiervoor nu een vergoeding van de overheid ontvingen.

Een gedetailleerd verslag van het verdere verloop van het OEO Legal Services Program en van de rol van de amerikaanse balie geeft Johnson, een van de eerste directeuren van het programma (Johnson 1974).

Voor ons onderwerp is echter vooral van belang de invloed die dit amerikaanse programma had op de vestiging van de Law Shop door Peter Kandler in Londen in 1969. Hiervan ging een directe en aanwijsbare invloed uit op de vestiging van wetswinkels en rechtswinkels - twee benamingen voor eenzelfde verschijnsel - in Nederland. Hoe origineel de wetswinkels voor rechtswetenschap en rechtspraktijk in Nederland ook zijn, zij ontlenen deze originaliteit niettemin aan de herontdekking van armoede in de Verenigde Staten. Kan de amerikaanse ontwikkeling gekenschetst worden als een 'programma voor sociale hervorming op zoek naar rechtshulp', de nederlandse ontwikkeling laat zich meer typeren als 'rechtshulp op zoek naar een programma voor sociale hervorming'.

In Engeland begint de vierde golf van aandacht voor rechtshulp in 1968 met de publicatie van het door de *Society of Labour Lawyers* opgestelde rapport 'Justice for All'. In dit rapport wordt veel aandacht besteed aan de amerikaanse Neighbourhood Law Offices. Twee jaar later wordt de Law Shop van Peter Kandler met medewerking van de balie omgevormd tot het North Kensington Neighbourhood Law Centre met een staf bestaande uit meerdere advocaten, maatschappelijk werkers en administratief personeel. In de volgende jaren worden nog 15 van deze Neighbourhood Law Centres geopend (cf. Zander en Russell 1976: 208). In 1972 wordt de wettelijke regeling voor het kosteloos verkrijgen van juridisch advies door advocaten vereenvoudigd. Wel blijkt deze nieuwe mogelijkheid weer in hoofdzaak voor

de traditionele gebieden (familierecht en strafzaken) te worden gebruikt (cf. 25th Legal Aid Annual Reports 1974-75: 18). In hetzelfde jaar wordt de *Legal Action Group* opgericht, een groep van jonge advocaten en andere rechtshulpverleners die in de balie kennis verspreiden over andere dan traditionele rechtsgebieden en optreden als een zeer actieve pressiegroep ter verbetering van de rechtshulp. Vanuit de advocatuur worden piketdiensten georganiseerd voor bijstand op politiebureaus en hulpverlening aan de cliënten van de Citizens' Advice Bureaus. Een aantal van deze bureaus nemen advocaten in loondienst (cf. Gazette 1974: 30 en 63), Andere instellingen stellen advocaten aan als *community lawyers* (wijkjuristen) (cf. Partington 1975: 15).

Ook in andere West-Europese landen is deze nieuwe golf zichtbaar: in 1971 gaat in Oslo de Juss-Buss rijden, de eerste wetswinkel in België wordt in 1972 geopend; in dat jaar wordt in Frankrijk de wet op kosteloze rechtsbijstand herzien.

De vierde golf in Nederland

De steen in de bijna stilstaande vijver van de rechtshulp in Nederland werd gegooid door enkele juridische studenten, die in juni 1970 een speciale aflevering van het juridische studentenblad ‘Ars Aequi’ wijdden aan het onderwerp ‘De Balie, een leemte in de rechtshulp?’ In dit nummer wordt geconstateerd dat juist voor minder draagkrachtigen de toegang tot de advocatuur meestal geblokkeerd is. Er worden zeven gebreken opgesomd in de regeling van de kosteloze rechtsbijstand en er wordt gewezen op de beperkte visie, die leeft onder advocaten, als zou het enige bezwaar tegen de bestaande regeling van de rechtsbijstand aan onvermogenden op het financiële vlak liggen (de te geringe vergoeding). De ontwikkeling van de verzorgingsstaat, de bureaucratisering en machtsconcentratie - ook leidend tot een scherpere oriëntatie van de advocatuur op het bedrijfsleven - worden als wortels van de leemte genoemd. Als conclusie worden drie lacunes in de rechtshulpverlening aan financieel onvermogenden geformuleerd: het karakter van de rechtshulp is te weinig aktief, het dienstenpakket van de advocatuur is te beperkt (zo weinig of geen hulp op het gebied van sociale wetgeving) en het image en de mentaliteit van de advocaat belemmeren een goede opvang van de rechtzoekenden ('t Hooft 1970: 285).

Het Balie-nummer van Ars Aequi eindigde met een voorstel tot splitsing van de advocatuur in commerciële en sociale advocaten. Deze conclusie en veel van de in het nummer gedane beweringen hebben de discussie tot op dit moment beheerst. De discussie over rechtshulp is zelfs vergeleken met een ‘op hol geslagen paard’ (Boekman 1972: 2).

Wetswinkels

Het nummer heeft een geweldige stimulans opgeleverd voor het ontstaan van wetswinkels in Nederland. In november 1969 was in Tilburg reeds de juridische E.H.B.O. opgericht. In 1972 waren er 13 wetswinkels in bedrijf (Speelman, A.B. 1972: 275). In juli 1973 was het aantal 28. In augustus 1974 waren er 54 en in juni 1975 reeds 60 in geheel Nederland (lijst van

wetswinkels samengesteld door de Rechtswinkel Rotterdam). Vele wetswinkels hebben filialen in verschillende wijken in een stad. Bij de wetswinkels kwamen in 1975 naar schatting 60.000 mensen om advies, hulp of bijstand (Langemeyer 1975).

Wat zijn de mogelijke oorzaken van dat succes? Enerzijds de grote behoefte aan rechtshulp als gevolg van de stroom van nieuwe wetgeving bij de opkomst van de verzorgingsstaat. De traditionele rechtshulpverleners lieten immers op deze nieuwe gebieden grotendeels verstek gaan. De alternatieve hulpverleners sprongen in het gat. Behalve de wetswinkel ontstonden in die periode vele nieuwe vormen van rechtshulp: Release, J.A.C.'s, TV-Ombudsman, de piketdiensten in strafzaken en de uitwaaiering van sociale raadslieden. Anderzijds is het succes van de wetswinkels te danken aan de wijze waarop de hulp werd aangeboden: gemakkelijk bereikbaar, in de buurt, (bijna) gratis, ook 's avonds geopend, in principe voor alle soorten juridische problemen. Het werk wordt door vrijwilligers gedaan. Meestal zijn het rechtenstudenten met tenminste kandidaatsexamen. Soms in samenwerking of overleg met advocaten, wetenschappelijk medewerkers of andere deskundigen. De wijze van financiering varieert sterk. Vaak wordt uit meerdere bronnen geput (subsidies van universiteit, gemeenten of ministerie van justitie, giften en bijdragen van cliënten). Dit vermindert de financiële afhankelijkheid. Ook de verhouding tot de universiteit en de advocatuur verschilt per wetswinkel.

In een aantal wetswinkels wordt de hulp bijna uitsluitend verleend door advocaten soms samen met andere afgestudeerde juristen. Er wordt aangehaakt bij de naam en de daaraan verbonden populariteit van de door studenten opgerichte wetswinkels.

Een voorbeeld hiervan is de Nutswetswinkel die in 1973 in Zaandam werd opgericht met advocaten, bedrijfsjuristen, notarissen en deurwaarders als medewerkers. Overigens had de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen in Zaandam deze eeuw reeds drie keer meegewerkt aan de oprichting van een alternatief rechtshulpbureau: in 1914 (opgericht in navolging van het amsterdamse Bureau voor Rechtskundige Hulp) en in 1915 gestopt na weigering van subsidie door de gemeente, van 1923 tot 1938 een Bureau voor Rechtsbijstand dat twee avonden per maand juridisch advies verstrekt en een soortgelijk bureau van omstreeks 1958 tot 1966*.

Het merendeel van de wetswinkels wordt echter door studenten bemand. Wat motiveert de studenten, die de wetswinkels bemannen? Waarschijnlijk een mengsel van onvrede met het huidige onderwijsprogramma, verlangen naar praktijkervaring, sociale bewogenheid, politieke overtuiging of de behoefte aan een nieuw soort ontmoetingspunt nu de traditionele studentenorganisaties zijn weggevallen (cf. Jaarverslag Tilburg 1972/73: 8-55).

De meeste wetswinkels hebben een drieledige doelstelling:

1. het verlenen van rechtshulp aan individuele cliënten, vooral aan die groepen en voor die problemen, die niet bij de balie terecht komen: lagere inkomensgroepen en problemen met werk, sociale verzekeringen, wonen;

* Deze gegevens zijn ontleend aan een brief van 21 juni 1973 van de secretaris van het Departement Zaandam van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen aan een van de onderzoekers.

2. het signaleren van gebreken en het bereiken van verbeteringen in het officiële systeem van kosteloze rechtsbijstand;
3. het veranderen van maatschappelijke structuren die voor grote groepen mensen juridische problemen en dus behoefte aan rechtshulp veroorzaken.

De enorme toeloop van cliënten bracht deze laatste doelstelling vaak in het gedrang. De ‘structurele rechtshulp’ bleek moeilijker te realiseren dan was verwacht. Sommige acties van wetswinkels hebben echter duidelijke verbeteringen voor grote groepen mensen tot gevolg gehad (beter funktioneren van gemeentelijke sociale diensten, wetswijziging, uitspraken in proefprocessen). De landelijke organisatie van rechtswinkels (L.O.R.) vroeg jaarlijks bij de behandeling van de justitiebegroting in de Tweede Kamer de aandacht van politici voor verbetering van rechtshulpverlening met wisselend succes.

De cliënten van de wetswinkels komen uit alle lagen van de bevolking. Mensen met de laagste inkomens en opleiding zijn vaak ondervertegenwoordigd. Deze groep werd wel bereikt als de wetswinkel er bewust naar toe ging: een vestinging opende in een wijk, folders aan huis verspreidde, bij de eigen organisaties spreekuur hield of gerichte voorlichting in een wijk- of advertentieblad gaf. Veel rechtswinkels nemen echter - net zoals de traditionele hulpverleners - een afwachtende houding aan en besteden weinig aandacht aan de deelname van cliënten in de besluitvorming over de organisatie van de hulpverlening.

Enkele effecten van het wetswinkelwerk zijn intussen al zichtbaar geworden (al kunnen deze nooit alleen op rekening van de rechtswinkels geschreven worden):

- een nieuw soort beroepspraktijk: oud-wetswinkeliers vormen advocatencollectieven; een sterke stijging in de toeloop van afgestudeerde juristen naar de advocatuur, die tot 1970 vrijwel constant in aantal was gebleven;
- sommige onderwijsprogramma's worden aangepast, meer gericht op sociale beroepspraktijk (VU-rechtshulp naar het voorbeeld van medische poliklinieken);
- het bestaan van de noodzaak tot verbetering van de officiële regeling van kosteloze rechtsbijstand wordt door advocatuur en overheid niet langer ontkend.

Toch zijn er ook problemen: vooral de continuïteit en de kwaliteit van de hulpverlening. Regelmatig vertrekken de meest ervaren medewerkers na het einde van hun studie. Wel nemen zij hun ervaring naar elders mee. Verzwaring van de studieprogramma's maakt het werven van nieuwe medewerkers steeds moeilijker.

De wetswinkels hebben vaak gezegd hun werk als een tijdelijke oplossing te zien. Permanente voorziening in deze behoefte aan rechtshulp is volgens hen een overheidstaak. Tot nu toe heeft echter nog geen van de grotere wetswinkels tot opheffing besloten.

Aan dilemma's geen gebrek: hoe lang nog bestaan zonder als zoveelste ‘instantie’ te worden ingekapseld? Hoe de stijgende kosten financieren zonder de onafhankelijkheid te verliezen? Hoe de positieve kanten van het werk door vrijwilligers (inzet, belangeloosheid) te combineren met eisen van deskundigheid en continuïteit?

Reactie van de balie

De reactie van de balie op het Ars Aequi-nummer was, gezien de daarin geuite scherpe kritiek op de advocatuur, nogal gematigd (cf. A.B. 1970: 349 en A.B. 1971: 218). De Orde van Advocaten nodigde de schrijvers van het nummer uit voor een gesprek (A.B. 1971: 323). Op het verschijnsel rechtswinkels was de reactie van de Nederlandse Orde van Advocaten aanvankelijk aarzelend maar toch niet geheel afwijzend. In het jaarverslag over 1971 wordt opgemerkt

> 'Een teken des tijds is ook, dat tengevolge van sociale bewogenheid bij de jongeren in velerlei vormen en door een groot aantal groeperingen plannen worden gemaakt en instellingen opgericht met het doel aan het publiek - in het bijzonder aan het onvermogende deel daarvan - rechtskundig advies te geven, zonder of tegen zeer geringe vergoeding. De raad acht het zijn plicht ten deze diligent te zijn en te blijven. Een eerste contact met een aantal van diegenen die terzake het meest actief zijn heeft plaats gehad. Het is echter nog te vroeg om te voorspellen waartoe dit contact te zijner tijd zal leiden' (A.B. 1971: 323).

Wel waren er enkele gemelijke reacties van individuele advocaten (zie bijv. N.J.B. 1972: 439). In het voorjaar van 1972 bleek een grote meerderheid van de vergadering van de Orde van Advocaten van mening dat de leemten in de rechtshulp niet alleen door de balie kunnen worden opgelost. Men vond dan ook dat advocaten medewerking konden verlenen aan alternatieve vormen van rechtshulpverlening, als deze aan bepaalde eisen, zoals geheimhoudingsplicht, voldoen (cf. A.B. 1972: 113). Veel van de jongere leden van de balie, stagiaires, gingen vaak met enthousiasme meewerken aan het opzetten van nieuwe vormen van rechtshulp. Wel ondervonden enkele van die projecten weinig steun of zelfs uitdrukkelijke tegenwerking van de officiële organen van de balie (cf. A.B. 1972: 320 inzake de financiering van de VU-Rechtshulp in Amsterdam).

Net als in de voorafgaande twee aandachtsgolven wordt een commissie benoemd, die zich over het vraagstuk van de kosteloze rechtsbijstand moet buigen. Nu was al in 1970 het rapport van de commissie Reuder gepubliceerd (bijlage A.B. oktober 1970). Deze commissie was in 1968 door de minister van justitie ingesteld ter beantwoording van een aantal vragen in hoofdzaak betreffende de regeling van kosteloze procesbijstand. Deze commissie mocht bovendien geen voorstellen doen die de overheid geld zouden kosten. Het rapport had derhalve een zeer beperkte strekking en ondervond veel kritiek (Royer 1971: 83; A.B. 1970: 459).

In maart 1971 - toen alleen in Tilburg een wetswinkel functioneerde - werd door de Orde van Advocaten een studiecommissie ingesteld: de commissie 'rechtsbijstand aan on- en minvermogenden', meestal naar haar voorzitster de 'commissie Boekman' genoemd. Deze commissie rapporteerde in december 1972 'De kosteloze rechtsbijstand in Nederland' en in 1975 'Van kosteloze rechtsbijstand naar gefinancierde rechtshulp'. Eveneens wordt net als in voorgaande perioden op jaarvergaderingen over het onderwerp van de rechtshulp gesproken (preadviezen hierover in 1971 en in 1973). De Jonge Balie besteedt twee conferenties aan het onderwerp (1971 en

1972). Van alle stagiaires neemt 62% deel aan de nieuw ingestelde piketdienst in strafzaken, doet 37% in enigerlei vorm mee aan het werk van een wetswinkel en neemt 42% deel aan een advocatenspreekuur (cf. Schuyt 1974: 483). Naast de specifiek op kosteloze rechtsbijstand gerichte activiteiten worden er in dezelfde periode nog twee andere belangrijke rapporten gepubliceerd 'Verdediging in de aanval' (1972) en 'Toestand en Toekomst van de Balie' (rapport van Braam/Surie). Het rapport van de sociologen van Braam en Surie is merkwaardig genoeg veel minder op empirisch materiaal gebaseerd dan het eerste rapport van de commissie Boekman. We zullen echter in dit hoofdstuk nog niet op de inhoud van deze rapporten ingaan (zie hiervoor hoofdstuk 10).

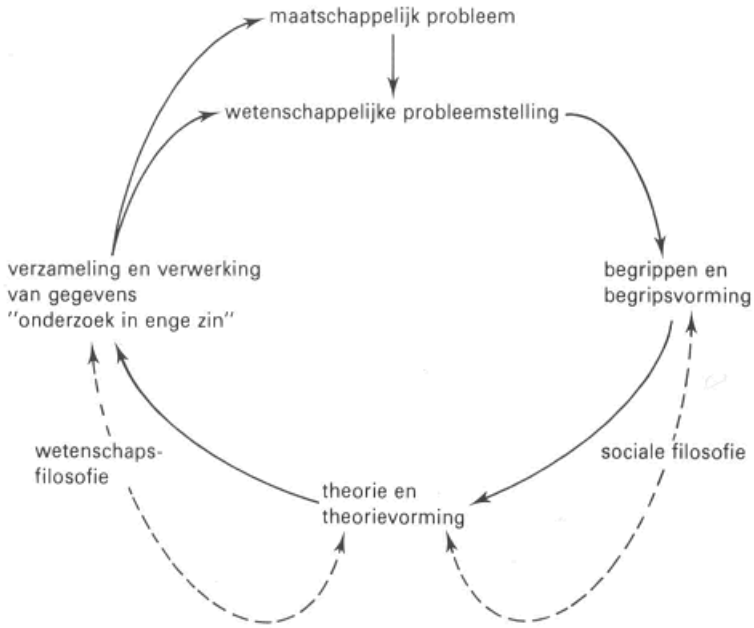
In de soms verbeten discussie tussen de verschillende bij de problematiek belanghebbende partijen werd op verschillende plaatsen het gemis aan wetenschappelijk onderzoek naar de behoefte aan rechtshulp geconstateerd (A.A. juni 1970, Royer, 1971: 83, Vermeulen 1971: 210 en Boekman 1972: 129). Er bleek een leemte in de kennis over de leemte te bestaan. Bovendien werd betwijfeld of de vaak naar voren gebrachte resultaten van buitenlandse onderzoekingen op dit gebied ook voor Nederland zouden gelden (zie hierover uitvoeriger hoofdstuk 3). Deze behoefte aan onderzoek naar de behoefte aan rechtshulp vormde voor ons aanleiding om op eigen initiatief een onderzoek te entameren. Voor de financiële middelen voor dit onderzoek deden wij een beroep op het ministerie van justitie. Het verzoek om een subsidie van 23 maart 1973 werd op 6 mei 1974 ingewilligd. Ondanks relaties die wij als onderzoekers en auteurs hebben onderhouden met betrokken groeperingen zoals de wetswinkels, de advocatuur en de overheid, hebben we het onderzoek verricht en dit rapport geschreven naar onze eigen inzichten en wetenschappelijke maatstaven.

1.6 Van probleem naar probleemstelling: het onderzoek naar de sociale organisatie van de rechtshulp

De voorgeschiedenis van de huidige aandacht voor de problematiek van de gelijke toegang tot het recht en de rechtshulp maakt het duidelijk dat rechtshulp een maatschappelijk probleem is of beter gezegd een maatschappelijk probleem bleef. De geringe vooruitgang in de behandeling van dit onderwerp moet ons niet te optimistisch maken over de effecten van de jongste aandachtsgolf. Wetenschappelijk onderzoek zou aan de effectieve aanpak van het probleem iets, maar zeker niet alles kunnen bijdragen. Wetenschappelijk onderzoek neemt meestal niet het eerst het woord en heeft naar onze mening ook niet het laatste woord. De redelijkheid van de wetenschap kent haar grenzen. 'Alleen op een vorm van redelijkheid die zichzelf voortdurend relativeert, kan onze hoop gevestigd worden' (Rutger Kopland). De stap van maatschappelijk probleem naar wetenschappelijke probleemstelling is niet altijd even gemakkelijk (te volgen). Bij het zetten van die stap lopen we het gevaar sommige deelnemers aan de discussie over rechtshulp te vervreemden van de behandeling van het onderwerp. Dit gevaar is des te sterker aanwezig, wanneer de beeldvorming over sociaal-wetenschappelijk onderzoek bij niet-sociologen erg vertekend is. Veel juristen - en zij zijn

de belangrijkste deelnemers aan de maatschappelijke discussie over rechtshulp - hebben een zeer eenzijdig beeld van onderzoek. Soms bestaat dit beeld uit niet meer dan ‘langs de deuren gaan en vragen wat we allemaal al (lang) weten’. Andere keren wordt de nadruk gelegd op het puur verzamelen van ‘feiten’. Van het maatschappelijk probleem springt men dadelijk naar het ‘onderzoek’. Wetenschappelijk onderzoek is echter een cyclus - een nooit eindigende spiraal. Elk resultaat kan door nieuw onderzoek weerlegd worden. Wetenschappelijke arbeid heeft immers een voorlopig karakter - hetgeen die arbeid niet zinloos of nutteloos maakt.

In deze studie geven we het begrip ‘onderzoek’ de wijde betekenis van wetenschappelijke arbeid. Hier valt meer onder dan de uitvoering van een enquête. Het historisch materiaal uit dit hoofdstuk bijvoorbeeld maakte deel uit van ons onderzoek. We zouden de cyclus van onderzoek als volgt willen weergeven:



De korte weg, die direct loopt van het maatschappelijke probleem naar het verzamelen van gegevens achten wij meestal af te raden. Wij nemen liever de langere weg via de begripsvorming en de theorievorming. Voor sommige - ongeduldige - discussianten is deze weg een omweg. We besteden veel aandacht aan een afbakening van begrippen in de hoop dat door een *ordening van het (gewone) spraakgebruik* reeds een verheldering van het maatschappelijk probleem teweeg gebracht wordt. Dit is inderdaad soms het geval (cf. Boekman 1975: 19). Maar ook de rol van theorie mag niet onderschat worden - ook al staan vele, sterk op de praktijk gerichte juristen hier onwennig, soms afwijzend of denigrerend tegenover. De taak van de sociologische theorie is om uiteen te zetten: wat we reeds kunnen zeggen over de onderhavige probleemstelling en het daaraan ten grondslag liggende maatschappelijke probleem, voordat we gegevens verzameld hebben, dus voordat we ‘onderzoek in enge zin’ gedaan hebben. Door een nadere beschouwing van

bestaande sociologische theorieën zijn we in staat heel wat meer te weten over de gang van zaken in de samenleving dan meestal verondersteld wordt, vooral wanneer die theorieën reeds op verzamelde gegevens gebaseerd zijn. Zo kunnen wij bijvoorbeeld *theoretisch* de effecten voor de rechtshulp van een bestaande en duurzame hiërarchie in de samenleving formuleren.

Zoals begripsvorming een ordening van het spraakgebruik is zo is theorievorming een ordening van alle intelligente gissingen en subjectieve voorstellingen en vooronderstellingen over, en eenmalige waarneming en ervaringskennis van samenhangen in de sociale werkelijkheid (samenleving). Theorievorming is de ader van wetenschappelijk onderzoek. Verwaarlozing van theorie maakt wetenschappelijk onderzoek voor de oplossing van maatschappelijke problemen of voor beleid minder bruikbaar. Onderzoek zonder theorie is als een samenleving zonder recht. Een baken ontbreekt.

De structuur van dit onderzoek en dit boek loopt parallel met de onderzoekscyclus. Hoofdstuk 2 is gewijd aan de afbakening van de begrippen. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de sociologische theorieën over rechtshulp en ongelijkheid in rechtshulp. De hoofdstukken 2 en 3 zijn in hoofdzaak geschreven voordat we overgingen tot de verzameling van de gegevens. Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van onze werkwijze bij de verzameling en verwerking van de gegevens. Deel II, hoofdstuk 5 tot en met 8, is geheel gewijd aan het overzichtelijk presenteren van de verzamelde gegevens. Dit deel is het meest feitelijke. Deel III tenslotte geeft onze interpretaties van de feiten. Nu kunnen meningen over de betekenis van feiten uiteenlopen. In dit deel geven wij dan ook onze eigen mening over het door ons verzamelde materiaal en geven wij beleidssuggesties. Onze mening is echter niet uitsluitend gevormd door de blote feiten uit deel II. Ook de verzamelde kennis van andere onderzoeken en van theorie en praktijk van buitenlandse rechtshulpsystemen zijn verwerkt. De hoofdstukken 9 tot en met 11 zijn dus minder feitelijk en dus ook eerder voor betwisting vatbaar. We hebben zo veel mogelijk geprobeerd in deel II alle feiten bij elkaar te zetten. Deze kunnen reeds interessant zijn. Laten we een voorbeeld geven.

Een ervaren advocaat (W.M. de Brauw) beweerde eens dat:

> ‘Ieder lid van het onvermogende deel van de Nederlandse bevolking er op kan rekenen zooniet ieder jaar dan toch nagenoeg zeker eenige malen in zijn leven medische hulp noodig te hebben, terwijl van dat onvermogende deel slechts een heel klein percentage ooit met advocaten of rechters te maken krijgt.’ (A.B. 1940: 45.)

Een evenzeer ervaren advocaat (F. Bordewijk) daarentegen berekende aan de hand van cijfers van het Bureau van Consultatie te Rotterdam dat

> ‘nagenoeg alle onvermogenden van het arrondissement Rotterdam minstens eenige malen in hun leven met advocaten of rechters te maken krijgen.’ (A.B. 1940: 69.)

Wie had gelijk? Wie zou thans op dit punt gelijk hebben? Ons onderzoek geeft binnen de grenzen van de statistiek een feitelijk antwoord op deze vraag. Over de betekenis van dat feitelijk gegeven kan men wederom met elkaar van mening verschillen. Is het veel? Is het (te) weinig? Overigens is zelfs het verzamelen van feiten niet zonder wetenschapsfilosofische problemen. Van veel feiten in deel II

moet gezegd worden dat ze feiten zijn in de door ons gedefiniëerde en geoperationaliseerde zin. Dit geldt voor

hoofdstuk 5 minder sterk dan voor 6 t/m 8 en voor hoofdstuk 6 weer minder dan voor hoofdstuk 7 en 8. Het schema van de onderzoekcyclus bevat nog twee sporen: sociaal-filosofische en wetenschapsfilosofische (in het schema getekend als stippellijn). Men kan de onderzoekcyclus ook via de 'buitenbocht' van de sociale filosofie of de wetenschapsfilosofie nemen. Veel sociologische theoriën hebben sterke verbindingen met sociaal-filosofische vooronderstellingen, zoals veel onderzoeksoperaties op wetenschapsfilosofische premissen berusten. Op metafysisch niveau kunnen de sociaalfilosofische en de wetenschapsfilosofische benadering van de werkelijkheid soms nog met elkaar verbonden zijn (zoals bijvoorbeeld in het marxisme).

De filosofische 'buitenbocht' is in zoverre relevant voor ons onderwerp, dat de sociaal-filosofische benadering direct van invloed kan zijn op de beoordeling van een maatschappelijk probleem. Men geeft dan een antwoord op dat probleem vanuit normatieve preferenties en laat zich verder niet veel gelegen liggen aan de wetenschappelijk verzamelde gegevens. Bij de rechtshulpproblematiek kan dit eveneens gebeuren. We laten echter in deze studie alle voor de leek ingewikkelde, maar voor de wetenschapper interessante (wetenschaps)filosofische problemen buiten beschouwing. Een volledige behandeling ervan zou het onderwerp van deze studie volledig uit de aandacht wegdrukken. We nemen dus de 'binnenbocht' van de begrippen via de theorie naar de gegevens en dan naar het beleid inzake het maatschappelijke probleem.

De probleemstelling van het onderzoek

Het onderzoek 'De sociale organisatie van de rechtshulp' bestaat uit verschillende onderdelen:

a. een theoretisch-sociologische verheldering van de problemen van rechtshulp, gepaard gaande met een begripsbepaling en begripsverfijning;
b. een onderzoek naar de behoeften aan rechtshulp bij burgers;
c. een inventarisatie en (summiere) evaluatie van de verschillende rechtshulpverlenende organisaties; o.a. door analyse van bestaande statistieken en andere gegevens of verslagen;
d. een inventarisatie van hulpverlenende instanties, die - hoewel niet opererend als specifieke rechtshulporganisaties - niettemin aan leden of belanghebbenden bepaalde vormen van rechtshulp geven.

In het onderzoek komen de volgende vragen aan de orde:

De formulering van deze vragen is overgenomen uit de brief van de Minister van Justitie waarbij de subsidie voor het onderzoek werd verleend. De vragen zijn in grote lijnen ontleend aan onze subsidie-aanvraag.

1. wat is te verstaan onder 'leemte in de rechtshulp' en hoe kunnen de begrippen 'leemte' en 'rechtshulp' worden afgebakend;
2. wat is de omvang, aard en intensiteit van de behoefte aan rechtshulp;
3. hoe groot is de offerbereidheid bij burgers ten opzichte van het verkrijgen van rechtshulp;
4. wat is de kennis van de toegangswegen tot rechtshulpverlenende organisaties;
5. door welke maatschappelijke factoren wordt de (on)toegankelijkheid van deze rechtshulpverlenende organisaties bepaald;

6. hoe groot is het vertrouwen, dat de rechtshulpzoekenden stellen in hen al of niet geboden rechtshulp;
7. wat is de werkwijze van een aantal (nieuwe) vormen van rechtshulpverlening in Nederland, hun betekenis in relatie tot het probleem van de leemte in de rechtshulp, hun onderlinge betrokkenheid en specifieke deskundigheid;
8. in hoeverre verlenen andere organisaties, zoals huuradviescommissies, sociale raadslieden, consumentenorganisaties e.d. bepaalde vormen van rechtshulp.

Dit rapport is een verslag van onderdeel a) en b) en een deel van c). De vragen 7 en 8 komen niet volledig aan de orde in de onderhavige studie. De resterende onderdelen en vragen zullen in een afzonderlijke publicatie aan de orde komen.

Beperkingen van het onderzoek

De psycholoog Allport heeft eens gezegd 'Do not forget what you neglect'. Ook wij hebben ons enkele beperkingen moeten opleggen.

1. In deze studie staan individuele rechtzoekenden centraal. De advocatuur en andere rechtshulpverleners leveren echter ook diensten aan allerlei instellingen en organisaties. Er is in Nederland zeer weinig bekend over de samenstelling van advocatenpraktijken. Het rapport van Braam/Surie geeft hierin geen enkel inzicht. Over de verhouding tussen individuele cliënten en institutionele cliënten van een advocaat en over de verschillen hierin tussen advocatenkantoren kan men dus weinig zeggen. Alleen voorzover het werk van stagiaires een afspiegeling vormt van het werk van seniores zou men een zwakke benadering kunnen vinden in de twee stagiaire-enquêtes (zie Bakker-Van der Aa, Bakker, Kruithof en Schuyt 1971; Schuyt 1974). Het tweede rapport van de commissie Boekman beveelt een profieltekening van de - vermoedelijk zeer variërende - advocatenpraktijken ten zeerste aan (1975: 13). Ons onderzoek laat maar één kant van de advocatenpraktijk zien, hetgeen consequenties heeft. Wanneer advocaten ons rapport bestuderen zullen ze dit doen met hun eigen ervaringen in hun achterhoofd. Maar die ervaringen zijn nu juist ruimer dan de door ons beschrevenen. Zij zullen niet alleen denken aan ervaringen met individuele cliënten maar ook aan hun dienstverlening aan rechtspersonen en organisaties. Ze denken aan meer dan rechtshulpverlening aan individuele burgers - het onderwerp van onze studie.

In de onderlinge verhouding van de twee soorten cliënten ligt zeer waarschijnlijk een verklaringsgrond voor de problematiek van de toegang tot rechtshulp. Men kan deze onderlinge relatie echter alleen *on the spot* (in advocatenkantoren) onderzoeken en niet via een onderzoek bij rechtzoekende burgers.

2. Hoewel ons onderzoek enkele gegevens verschaft over de advocaat en de advocatuur, is het onderwerp van studie niet de advocatuur zelf geweest. De interne structuur en organisatie van de balie - haar variaties, onderlinge verschillen en geschillen, de prestige-schaal binnen de advocatuur - is derhalve niet in beschouwing genomen. Al kan aangenomen worden dat de interne structuur van de balie van invloed is op de toegankelijkheid. (Hoe groot zijn bijvoorbeeld de verschillen in dienstverlening en toegankelijkheid tussen

grote en kleine kantoren, tussen kantoren in grote en kleine steden?) Voor een algemeen oordeel over de relatieve sterkte van deze invloeden van de interne organisatie van de balie zelf zal voorlopig buitenlands onderzoek de enige leidraad zijn (cf. Smigel 1964, Carlin 1962 en Carlin 1966, Ruschemeyer 1972, Ladinsky 1963a en 1963b).

3. Advocaten zullen de hulpverleningsrelatie met hun cliënt interpreteren vanuit hun eigen ervaringen. Wij brengen echter de ervaringen van cliënten met advocaten en andere rechtshulpverleners in beeld. Ook dit geeft kans op discrepanties en misverstanden. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn dat wij in ons onderzoek spreken van pro deo advocaat en betaalde advocaat. Vanuit het perspectief van de cliënt is dit juist. Hij komt immers via één van de twee wegen bij een advocaat terecht. Maar het moet benadrukt worden dat het hier steeds gaat om één en dezelfde advocaat, die nu eens als toegevoegde (pro deo) dan weer als door de cliënt zelf betaalde advocaat optreedt. Het sociologisch vakjargon biedt ons hier de helpende hand: een sociale positie, advocaat, bestaat uit twee rollen, pro deo en betaalde advocaat. Wij geven een beschrijving van deze twee verschillende rollen en verschillende verwachtingen omtrent die twee rollen, ook al worden die verwachtingen afwisselend gesteld jegens één persoon.

4. Een verdere beperking van ons onderzoek bestaat er in dat wij bepaalde groepen - noodgedwongen - uit ons onderzoek hebben weggelaten. Het gaat hierbij om buitenlandse werknemers, gedetineerden en mensen die in psychiatrische inrichtingen waren opgenomen. Dit zijn echter wel groepen die in zeer afhankelijke situaties verkeren. Het is aannemelijk dat juist bij deze groepen een meer dan normale behoefte aan rechtshulp bestaat. Bij de interpretatie van de uitkomsten van ons onderzoek moet hiermee rekening worden gehouden in die zin dat eerder meer dan minder behoefte aan rechtshulp bestaat.

5. Een laatste belangrijke onszelf opgelegde beperking ligt daarin dat we niet uitsluitend cliënten van rechtshulpverleners hebben onderzocht. De motivering hiervoor geven we in hoofdstuk 4. De consequentie is echter dat we in een steekproef van 456 personen slechts een klein aantal cliënten van wetswinkels hebben aangetroffen. Hierdoor is de profilering van de groep wetswinkelcliënten in ons onderzoek wat mager gebleven. Het beeld moet en kan worden aangevuld met de gegevens uit de jaarverslagen van wetswinkels en uit de op verschillende plaatsen geëntameerde cliënten-onderzoeken. De wetswinkelcliënten uit ons onderzoek hebben we vergeleken met cliënten van de wetswinkel te Geleen en Helmond. De overeenkomsten (in maatschappelijke status, inkomen e.d.) geven een eerste aanwijzing dat de resultaten van ons onderzoek betreffende de wetswinkelcliënten niet sterk afwijken van de gegevens uit jaarverslagen en cliënten-onderzoeken.

Maar ook bij de wetswinkeliers is de kans aanwezig dat er een discrepantie optreedt tussen ons rapport en hun eigen ervaringen als rechtshulpverlener. Wie uitsluitend met cliënten omgaat wordt in zijn interpretatie van de hulpverleningsrelatie beïnvloed. Ons onderzoek bestaat echter voor het grootste gedeelte uit een vergelijking tussen cliënten en niet-cliënten (zie uitvoeriger hiervoor hoofdstuk 4 en hoofdstuk 6) en uit een vergelijking tussen cliënten van verschillende hulpverleners. Dit levert een ander beeld op.

Het consumentenperspectief

In het artikel ‘Law and social consequences’ stelt de amerikaanse politicoloog Dolbeare vast dat een aantal hedendaagse problemen van het recht, vooral het probleem van de tanende legitimiteit van het rechtssysteem, anders zouden komen te liggen door het stelselmatig in kaart brengen van het perspectief en de ervaringen van de burgers. Het is in zijn opvatting de taak van sociaal-wetenschappelijk onderzoek om dit consumentenperspectief te formuleren. Een lang citaat geeft een goede formulering van de opvattingen die aan ons onderzoek ten grondslag hebben gelegen: het recht bestuderen met zo scherp mogelijk oog voor de consequenties die het recht heeft voor het leven van de burgers.

> ‘Law should be analyzed not only from the perspective of the lawgiver but also from the perspective of the consumer. As a means of avoiding class and value biases as well as those inherent in policy makers' managerial purposes and goals, the individuals should be taken as the focus for at least some of the analysis. By first setting the individual object of the law in his total context (.....) the real impact of the law may be understood in a much more accurate fashion. There will be a much clearer sense of perspective on the relative importance of the legal intervention involved, and a better chance of realistic assessment of the consequences of the manifestation of law under analysis. A substantial correction for the perhaps inevitable class biases of social research will also be achieved. Conclusions drawn from research which takes such a bottom - up viewpoint, first establishing a “baseline” of the individual's routine life situation might well be quite different from the more aggregative and social engineering approach of most social science. A clearer sense of the dynamism and reality of social problems, of the limited scope of legal impact, and of the subjective reactions of people seems inevitable - as well as desirable.’ (Dolbeare 1974: 218).

Ons onderzoek heeft een beschrijving opgeleverd van zeer veel rechtsproblemen van burgers. Deze rechtsproblemen gingen vaak met allerlei particuliere *troubles* gepaard (cf. onze publicatie ‘Legal problems as private troubles’ 1975). We hebben geprobeerd deze particuliere moeilijkheden zo getrouw mogelijk weer te geven om zodoende het consumentenperspectief in kaart te brengen. Op diverse plaatsen in dit boek wordt dit consumentenperspectief, zoals dit door onze respondenten onder woorden is gebracht, *in kleine lettertjes* weergegeven. Dit hebben we niet uitsluitend gedaan om plaatsruimte te sparen maar ook om de juristen uit te nodigen intensief de kleine lettertjes te lezen van de burgers die immers zelf altijd geacht worden de kleine lettertjes van de juristen goed gelezen te hebben.

Hoofdstuk 2 Leemte in de rechtshulp: begripsafbakening

2.1 Inleiding

2.2 Vier manieren om behoeften te meten

2.3 Het begrip leemte

2.4 Het begrip rechtshulp

2.1 Inleiding

De uitdrukkingen ‘behoefte aan rechtshulp’ en ‘leemte in de rechtshulp’ worden vaak als synoniemen gebruikt. Leemte wordt opgevat als niet vervulde behoeften. Naar onze mening duidt de uitdrukking leemte in de rechtshulp op meer dan alleen onvervulde behoeften. Leemte kan slaan op tekorten in vergelijking met een wenselijke of als wenselijk voorgestelde situatie, op het niet bereiken van een wenselijke toestand, bijvoorbeeld gelijkheid in de toegang tot rechtshulp. Terwijl ‘behoefte aan rechtshulp’ meer de subjectieve kant van de problematiek belicht, gezien vanuit de rechtshulpzoekende, slaat ‘leemte in de rechtshulp’ meer terug op de institutionele kant, de georganiseerde activiteiten van rechtshulpverleners. Bij beide uitdrukkingen willen wij iets langer stilstaan in de volgende paragrafen.

Een onderzoek naar de behoefte aan rechtshulp kan op het eerste gezicht een loutere beschrijving van een stand van zaken in de sociale werkelijkheid opleveren: bepaalde indivíduen en groepen hebben bepaalde juridische problemen, waarmee ze zich al dan niet tot bepaalde rechtshulpverleners wenden. De leemte in de kennis over de leemte wordt dan opgevuld met feitelijke gegevens. Van verschillende kanten is op dergelijk feitenonderzoek aangedrongen. Maar zelfs als men kiest voor een louter descriptief onderzoek, zal men niet kunnen ontkomen aan het nemen van een aantal normatieve beslissingen. Die beslissingen manifesteren zich vooral op het niveau van de begripsvorming. Wat is ‘behoefte’? Gaat het om subjectief gevoelde of objectief vaststelbare behoeften? Hoe laten behoeften zich objectief vaststellen? Is er onderscheid te maken tussen latente en manifeste behoeften aan rechtshulp? Het begrip ‘behoefte’ is niet gemakkelijk en eenduidig te hanteren. De onderzoeker wordt geconfronteerd met het ideologisch en zelfs politiek geladen karakter van een onderzoek naar ‘de behoefte aan rechtshulp’. Verschillende rechtshulpverleners, die zelf weer verschillende belangen kunnen hebben bij de uitkomsten en interpretaties van zo'n onderzoek, hanteren bovendien verschillende begripsinhouden. Dit geldt eveneens voor de begrippen ‘leemte’ en ‘rechtshulp’. Behoefte, leemte en rechtshulp zijn dus geen kleurloze, neutrale begrippen.

De rechtssociologie wordt hier geconfronteerd met een probleem dat vergelijkbaar is met een probleem in de criminologie: *hoe groot is de criminaliteit*? De criminologische theorie heeft vooruitgang geboekt door onderscheid te maken tussen geregistreerde en zelf gerapporteerde criminaliteit. De *self-reported crime* heeft een belangrijke aanvulling op en correctie van alledaagse meningen over het verschijnsel criminaliteit opgeleverd (bijvoorbeeld het gegeven dat de frequentie van crimineel gedrag in de verschillende sociale klassen ongeveer even groot is). Analoog hieraan kunnen wij bij het verschijnsel rechtshulp onderscheid maken tussen geregistreerde en zelf gerapporteerde behoefte aan rechtshulp.

De statistieken van rechtshulpverlenende organisaties (bijvoorbeeld het rapport van de commissie Boekman uit 1972, jaarverslagen van wetswinkels, van sociale raadslieden en van de vakverenigingen) geven ons inzicht in de behoefte aan rechtshulp. De cijfers van de wetswinkels fungeren hierbij reeds als een aanvulling op de statistieken van de wettelijk geregelde rechtsbijstand. Niettemin zijn ook de wetswinkelverslagen nog te zien als een vorm

van geregistreerde rechtshulp.

Wat ontbreekt is het *dark number*.

Onderzoek naar dit *dark number* kan een correctie opleveren op allerlei opvattingen over aard, omvang en intensiteit van de behoefte aan rechtshulp. Maar net als bij studies over self-reported crime zal rekening gehouden moeten worden met subjectieve definities van 'rechtshulp' en van 'behoefte'.

Het lijkt ons derhalve nodig het probleem van de normatief geladen begrippen in ons onderzoek expliciet aan de orde te stellen en vóóraf onze *eigen* begripsinhouden te bepalen. Een grondige analyse van de begrippen 'behoefte', 'leemte' en 'rechtshulp' is geen luxe maar veeleer een voorwaarde voor een succesvolle uitvoering van een onderzoek. Het is duidelijk dat wij hierbij afzien van het geven van een absolute definitie van behoefte en evenmin behoefte zien als iets dat in absolute termen kan worden weergegeven. Zowel 'behoefte' als 'rechtshulp' worden sociaal gedefinieerd. De rechtssocioloog levert een bijdrage aan de discussie door juist te wijzen op de verschillende manieren, waarop 'behoefte' en 'rechtshulp' worden gezien door de verschillende participerende groepen: de advocatuur, de overheid, de uitvoerende organisaties, de vrijwillige en 'alternatieve' hulpverleners en de cliënten zelf (Morris 1973). Men zou hier aan kunnen toevoegen dat ook onderzoekers met een eigen 'behoefte'-begrip en 'rechtshulp'-begrip werken, die weer voor andere oogmerken dienst doen dan die van praktiserende hulpverleners of financiers. Deze veelheid van definities leidt tot een beperking van de probleemstelling van ons onderzoek: er wordt niet gestreefd naar een vaststelling van de grootte van de objectieve behoefte aan rechtshulp; er worden relaties gelegd tussen verschillende begrippen van 'behoefte' en verschillende begrippen van 'rechtshulp' met de groepen die deze begrippen hanteren. Morris geeft deze omslag in probleemstelling in het rechtshulponderzoek als volgt weer:

> 'If, as seems likely, there are marked differences in the definitions of need as understood by these various groups, it will not be relevant to argue about the *rightness* or *wrongness* of particular definitions, nor will it be possible to measure need as a scientific absolute. Need will be seen as relative, and it may then be useful to point out how, and why, in specific situations, one set of definitions (or combination of definitions) prevails over others and to illustrate the way in which this relates to the authority structure in society, since the definition of need likely to be adopted in terms of the service provided will reflect the power and status of these providing the service rather than the definition of those receiving it.' (1973: 50-51).

2.2 Vier manieren om behoeften te meten

Het aantonen, aanwijzen, vaststellen of meten van behoeften is een probleem dat ook op andere terreinen speelt. We spreken van de behoefte aan huisartsen, aan scholen en aan recreatiegebieden. 'Behoefte aan' bestrijkt een uitgestrekt gebied van noodzakelijkheden (gezondheidszorg) tot wenselijkheden (kleurentelevisie).

Sommige behoeften zijn reeds geformuleerd, andere bestaan sluimerend,

Hier wordt wel eens het onderscheid tussen *latente* en *manifeste* behoeften gebruikt. Latent zijn dan die behoeften die niet uit zichzelf blijken of naar voren komen, maar eenmaal aangeboord wel als een 'werkelijke' behoefte worden gevoeld. Het onderscheid is echter wankel omdat het begrip latente behoefte slechts zinvol is, als vastgesteld kan worden wat het verschil is met een manifeste behoefte of waaraan bij de betrokkene 'werkelijk' behoefte bestaat. Dit moet nu juist worden uitgemaakt. Wordt deze behoefte vastgesteld onafhankelijk van de inbreng en gevoelens van de personen zelf, zodanig dat bij een bepaalde sociale positie of een bepaald belang per definitie een behoefte wordt verondersteld? Of wordt behoefte slechts vastgesteld nadat op een of andere manier van deze behoefte blijk is gegeven? Bij de eerste oplossing is het gevaar aanwezig dat er van een dogmatische of paternalistische behoeftevaststelling sprake is. Bij de laatste is er het gevaar dat onvoldoende rekening gehouden wordt met de verschillen in de mogelijkheden van mensen en groepen om behoeften, wensen, verlangens te articuleren.

De vaststelling van behoeften kan op verschillende manieren tot stand komen (cf. Harvey 1974: 102-105):

(1) we kunnen het overlaten aan het marktmechanisme: iemand die ergens behoefte aan heeft, geeft dit te kennen door hiervoor een prijs te betalen op de markt; dit is de vaststelling van behoefte via vraag en aanbod.
(2) we kunnen het vragen aan de mensen zelf, bijvoorbeeld door middel van marketing of door middel van een survey-onderzoek.
(3) we kunnen het berekenen aan de hand van statistische gegevens, bijvoorbeeld uit de bevolkingstoename en geografische spreiding.
(4) we kunnen het vragen aan deskundigen, die enige kijk hebben op de behoeften van de betreffende bevolkingsgroepen.

Elk van deze manieren zullen we kort bespreken voorzover het behoeften aan rechtshulp betreft.

1. rechtshulp via vraag en aanbod

Een deel van de rechtshulp geschiedt via het marktmechanisme. Degenen die zich wenden tot een advocaat hebben er kennelijk wat voor over. Dit kan als maatstaf fungeren voor hun behoefte. Advocaten stellen zich voor die behoefte open en helpen zoveel mogelijk de mensen die naar hen toe komen. Het idee om via het marktmechanisme behoeften vast te stellen leidt soms tot een omkering van dat idee: degenen, die niet komen, hebben kennelijk geen behoefte aan rechtshulp. Dan wordt echter vergeten dat er ook andere omstandigheden van invloed zijn op de mogelijkheden om de behoefte aan rechtshulp te vertalen in een economische vraag.

> 'To accept market demand as a socially just measure of need requires that the other conditions prevailing in society are themselves socially just. This is usually not the case and this method of determining need is therefore likely to be socially unjust'. (Harvey 1974: 103).

Om deze reden is de rechtshulpverlening voor een deel onttrokken aan het marktmechanisme: de wettelijke regeling van 'rechtsbijstand aan on- en minvermogenden', waarbij advocaten van rijkswege gefixeerde vergoedingen ontvangen voor verleende diensten (de pro deo advocaat). Zolang deze ver-

goedingen moeten concurreren met de overige bronnen van inkomsten van de advocaat, die wel via het marktmechanisme tot stand komen, bestaat de kans dat de rechtsbijstand aan on- en minvermogenden niettemin de effecten ondergaat van het marktmechanisme: de pro deo bijstand is van mindere kwaliteit of van kortere duur of wordt overgedragen aan jongere advocaten. Zonder onderzoek is niet vast te stellen of deze effecten ook werkelijk plaatsvinden, in welke mate en in welke frequentie. Veel zal vermoedelijk afhangen van de machtspositie van de betreffende advocaat of groep advocaten: bij een sterke positie op de markt is de kans op een verwaarlozing van de pro deo bijstand aanwezig. Daar staat tegenover dat juist zo'n sterke positie gemakkelijker in staat stelt om de financiële gevolgen van niet (geheel) rendabele dienstverlening op te vangen; ofwel voor de eer van god (pro deo), de eer van de stand of de eer van het kantoor. Grote kantoren kunnen zich de luxe van een morele stellingname veroorloven (Carlin 1966). Vermoedelijk zullen bij de economisch marginale kantoren, waar de tijd besteed aan pro deo werk noodgedwongen moet concurreren met de tijd besteed aan particulier betaalde dienstverlening, de negatieve effecten van het marktmechanisme het grootst zijn.

Als de financiering van rechtshulp aan on- en minvermogenden volledig aan de effecten van het marktmechanisme zou worden onttrokken, betekent dit nog niet dat die rechtshulpverlening volledig onafhankelijk wordt van vraag- en aanbodverhoudingen. De wetswinkels, waar hulpverlening gratis of bijna gratis is, wijzen op de grote aantallen cliënten (de vraag) die op hun spreekuren komen. Aan deze sociale vraag ontlenen zij bijvoorbeeld aanspraken op subsidiëring of onkostenvergoeding. Hieruit blijkt dat er altijd een invloed uit zal gaan van op deze wijze gemanifesteerde behoeften. Zelfs als er economisch geen sprake meer is van een marktmechanisme, is er nog wel sociologisch een proces van vraag en aanbod vast te stellen (wachttijden, caseload, aantal cliënten per jaar, onbereikbaarheid). Nu een andere organisatie van de aanbodzijde (wetswinkels) een andere manifestatie van de vraag teweeg gebracht heeft, betekent dit tevens dat via andere sociale ruilprocessen nieuwe en andere belangen ontstaan. In zoverre zullen vraag- en aanbodcurves blijven fungeren als een eerste indicatie voor de behoefte aan rechtshulp.

2. een onderzoek naar behoeften aan rechtshulp

De vaststelling van behoeften via ‘blind’ werkende mechanismen van vraag en aanbod (economisch en sociaal) heeft het nadeel dat een aantal factoren buiten de aandacht blijft. Zo'n mechanisme veronderstelt dat iedereen een gelijk vermogen bezit om een gevoelde nood direct te vertalen in een concrete vraag om hulp. Het uitschakelen van de invloed van economische vermogensverschillen betekent nog niet automatisch het uitschakelen van sociale en psychologische vermogensverschillen. Het sociale marktmechanisme van de wetswinkel kan een zekere selectie in de vragers naar rechtshulp bewerkstelligen. Om uit te maken of dit al dan niet zo is, kan men de indirecte meting van behoeften vervangen door de directe: vraag het de mensen zelf.

In ons onderzoek hebben we voor deze methode gekozen. Maar zelfs met

deze directe methode zijn nog niet alle problemen opgelost. Misschien weten sommige mensen niet of ze wel of geen hulp willen hebben. Misschien geven mensen, als het hun gevraagd wordt, te kennen dat ze voor de oplossing van een probleem behoefte hebben aan hulp, terwijl ze uit eigen initiatief niet tot een verzoek om hulp zouden zijn overgegaan. Het onderzoek heeft dan een zekere kunstmatigheid in de sociale werkelijkheid tot stand gebracht. Deze kunstmatigheid kan dan precies een correctie opleveren op de andere meetmethoden. Door een onderzoek wordt juist een deel van de belemmerende factoren voor de vraag naar rechtshulp blootgelegd. Maar het gevaar bestaat ook dat er een zekere overschatting van de behoefte aan rechtshulp ontstaat. Zo is het begrijpelijk dat onderzoekers binnen hun onderzoek toch maatstaven voor behoefte ontwikkelen.

Ook buitenlandse onderzoekers werden met dit probleem geconfronteerd. Sykes sprak van een behoefte aan rechtshulp wanneer een door het onderzoek aan het licht gekomen probleem, voorgelegd aan een panel van advocaten in onderling overleg door vijf van de zes advocaten als 'hulp behoeven' werd beoordeeld (Sykes 1969: 262). Hier werd dus de zelfrapportering gecombineerd met een deskundigenoordeel. Abel-Smith, Zander en Brooke bepaalden als onderzoekers zelfstandig het al of niet aanwezig zijn van behoeften. Zij besloten van een behoefte te spreken als er naar hun oordeel een gevaar bestond dat ondervraagde burgers aanzienlijke schade zouden ondervinden als geen hulp of advies gegeven zou worden (1973: 111).

De maatstaf voor behoefte blijkt samen te hangen met de beslissing om iets wel of niet als 'rechtsprobleem' op te vatten. Naarmate men een situatie eerder als rechtsprobleem aanmerkt, zal er ook eerder sprake zijn van een behoefte aan rechtshulp. In de beschrijving van ons onderzoek werken wij weinig met het begrip behoefte. Bij ons valt de nadruk op het begrip rechtsprobleem (zie hoofdstuk 6.1).

3. de berekening van de behoefte aan rechtshulp

Zoals de behoefte aan lagere scholen berekend kan worden uit geboortecijfers en inwonersaantallen, zo zou ook de behoefte aan rechtshulp berekend kunnen worden uit reeds voorhanden zijnde statistische gegevens. Een voorbeeld: uit de toename van het aantal echtscheidingen en de berekening van de te verwachten echtscheidingscijfers in de toekomst naar regio en sociale klasse, zou een toenemende behoefte aan (gratis) rechtshulp kunnen worden afgeleid. Deze werkwijze veronderstelt echter dat vele gegevens aanwezig zijn en dat reeds een behoorlijke kennis bestaat van allerlei samenhangen tussen verschijnselen. Op het gebied van de rechtshulp zijn deze samenhangen merendeels niet bekend. De uitzondering hierop wordt misschien gevormd door de cijfers van en bekende samenhangen tussen echtscheiding, alimentatie en behoefte aan rechtshulp. Maar zelfs op dit beperkte gebied is nog geen poging ondernomen om een voorspelling te doen. Deze methode is hooguit in de toekomst bruikbaar.

4. behoefteschatting door deskundigen

Deskundigen met een behoorlijke ervaring op een bepaald gebied krijgen oog

voor de levensomstandigheden van bepaalde groepen, voor hun noden en wensen. Maatschappelijke werkers worden geacht te kunnen adviseren over de noodzakelijke behoefte aan bepaalde sociale voorzieningen voor bepaalde gezinnen of groepen van de bevolking. Hoewel bij deze methode het gevaar van bevoogding aanwezig blijft, kan het oordeel van deskundigen uitkomst bieden, vooral bij gebrek aan andere gegevens of andere meetmethoden. Op het eerste gezicht fungeert het Bureau van Consultatie als een deskundigencommissie. Zij beoordelen of de zaak van een rechtzoekende in aanmerking komt voor rechtsbijstand (is de zaak juridisch sterk genoeg? is het financieel de moeite waard?). Het Bureau van Consultatie is echter niet de geëigende instantie om te beoordelen of er onvervulde behoeften aan rechtshulp bestaan. Immers de lange weg naar dat bureau is mogelijk een van de belemmerende factoren voor het aan het licht komen van behoeften. Het deskundigenoordeel veronderstelt een gedegen kennis van de leefomstandigheden van bepaalde groepen in de bevolking. Het gaat derhalve meer om de situatie van het ontstaan en het verloop van rechtsproblemen, dan om de situatie waarin de behoefte reeds omgevormd is tot een vraag.

Er is tenslotte nog een bepaald soort deskundigenoordeel dat in de rechtshulpdiscussie naar voren komt. Uitgaande van een marxistische maatschappijopvatting wordt soms vastgesteld wat de objectieve behoeften zijn van een bepaalde sociale klasse. Als bij nader onderzoek niet kan worden vastgesteld dat deze behoeften ook door de leden van die klassen zelf zo gevoeld worden, wordt deze discrepantie tussen veronderstelde en gevoelde behoeften verklaard uit de aanwezigheid van een vals bewustzijn. Objectieve en subjectieve behoeftenbepalingen botsen hier op elkaar. Omdat bij deze optiek het gevaar voor bevoogding (‘weten wat goed is voor anderen’) nog veel sterker aanwezig is dan bij het gewone deskundigenoordeel, laten wij in ons onderzoek elke poging varen om te komen tot een dergelijke vaststelling van objectieve behoefte aan rechtshulp.

2.3 Het begrip leemte

De huidige discussie over de leemte in de rechtshulp begon in Nederland vooral na het in juni 1970 verschenen nummer van Ars Aequi. Sindsdien is het begrip min of meer een eigen leven gaan leiden. Werd aanvankelijk door sommige advocaten eenleemte gewoonweg ontkend, zes jaar later durft niemand meer te twijfelen aan het bestaan van die leemte. De groeiende consensus over het bestaan van de leemte heeft echter geen groeiend inzicht in de aard van de leemte bewerkstelligd. Wat moet nu eigenlijk onder leemte verstaan worden? In 1970 had dit begrip duidelijk een andere klank dan bijvoorbeeld op het congres van de Amsterdamse wetswinkel in maart 1974 (Rechtshulp 1974). Een vergelijking is hier zinvol. In het nog steeds lezenswaardige artikel *Rechtshulp aan de financieel minder draagkrachtigen* in het Ars Aequi-nummer wordt gesproken van ‘het niet kunnen vinden van de advocaat door brede lagen van de bevolking’ ('t Hooft 1970: 269). In de congresbundel in maart 1974 gaat het om ‘de laagstbetaalden’, ‘de economisch zwakkeren’ (Rechtshulp 1974: 9-16).

In beide documenten wordt tevens melding gemaakt van de groeiende

afhankelijkheid van het individu ten opzichte van grote maatschappelijke organisaties. In het Ars Aequi-nummer werd sterk de oorzaak van de leemte gelegd in de *veranderingen* in de structuur van de samenleving (het steeds complexer worden van de samenleving). In maart 1974 wordt echter bijna uitsluitend de oorzaak gelegd bij de sinds de 19e eeuw niet of maar nauwelijks veranderde maatschappelijke machtsverhoudingen, met name de blijvende koppeling van rechtshulp aan het marktmechanisme. Het is duidelijk dat hier maatschappijvisies een grote rol spelen bij de bepaling van het probleem. Dit leidt in enkele gevallen tot *sweeping generalizations*. Het inzicht in het maatschappelijke probleem van de leemte wordt hierdoor eerder vertroebeld dan verhelderd.

Enige ordening van wat onder leemte is te verstaan is daarom gewenst. Wij willen de problematiek van de leemte groeperen rondom drie thema's: (1) het thema van de *rechtsgelijkheid*, (2) het thema van de *rechtsbescherming*, (3) het thema van de *juridische vaardigheid* (legal competence).

2.3.1 De leemte als een tekort aan rechtsgelijkheid

Er is een ongelijkheid te constateren in de toegang tot de advocatuur voor verschillende sociale groepen. Ten dele is deze ongelijkheid zelfs in de wet vastgelegd (de wettelijke regeling voor rechtsbijstand aan on- en minvermogenden). Deze moeilijke toegankelijkheid, die discriminerend en vernederend werkt, wordt tevens gezien als oorzaak voor het verschil in het gebruik maken van de diensten van een advocaat door de verschillende sociale groepen. Onder *gebruik maken van de diensten* van een advocaat verstaan wij het feitelijke contact dat ten behoeve van de oplossing van een rechtsprobleem plaatsgevonden heeft tussen advocaat en cliënt. Onder *toegang* verstaan we het geheel van omstandigheden die de totstandkoming van een feitelijk contact bevorderen of vergemakkelijken. Hierbij valt te denken aan de afstand (sociaal en geografisch), de beeldvorming over de diensten van de advocaat, de kosten e.d. Een gemakkelijke toegang verhoogt de kans op gebruik. Toegang en gebruik staan met elkaar in relatie, maar zijn niet hetzelfde. De causaliteit van deze relatie tussen toegang en gebruik is niet vastgesteld. Bij verbetering van het systeem van toegang kunnen er verschillen in gebruik van de diensten van de advocaat blijven bestaan, eenvoudig omdat dit van meerdere factoren afhankelijk is.

Eén aspect van de dienstverlening is de *kwaliteit*. Ook ten aanzien van de kwaliteit wordt ongelijkheid verondersteld en als leemte in de rechtshulp aangeduid. De kwaliteit van de rechtshulp is niet eenvoudig vast te stellen. Gaat het uitsluitend om het resultaat? Om de inzet, de bestede tijd, de kwaliteit van de relatie tussen hulpverlener en cliënt?

Vooral ten aanzien van het resultaat van de rechtshulp is op te merken, dat de invloed van het optreden van de advocaat op de beslissing van derden slechts door zeer vernuftige onderzoeken kan worden vastgesteld. Onderzoek naar de leemte in de zin van verschil in kwaliteit van de hulpverlening leidt tot een ander soort onderzoek dan die naar de verschillen in de toegang tot en het gebruik van een advocaat. Tenslotte speelt bij de leemte de *uitgebreidheid* van de rechtshulp nog een belangrijke rol. Onder uitgebreidheid kunnen

we verstaan de verschillende vormen van rechtshulp en de verschillende soorten van verrichtingen van een rechtshulpverlener. Een permanente juridische begeleiding kan in aanzienlijke mate probleem-voorkomend werken. Verschil in uitgebreidheid van de verleende rechtshulp is dus ook als kwalitatieve leemte op te vatten. Hiermee kan de leemte dus tenminste vier vormen aannemen die niet volledig tot elkaar te herleiden zijn. Wil onderzoek naar de leemte tot zinvolle uitspraken leiden, dan zal het antwoord moeten kunnen geven op de juistheid van de volgende beweringen:

1. Er is ongelijkheid in het *gebruik* dat men van de diensten van een advocaat maakt in die zin dat lagere inkomensgroepen minder gebruik maken van die diensten.
2. Als men gebruik maakt van de diensten van een advocaat dan is er een verschil in *kwaliteit* te constateren in de rechtshulp voor lagere en de rechtshulp voor hogere inkomensgroepen.
3. De *uitgebreidheid* van de rechtshulp is geringer voor de lagere inkomensgroepen.
4. Er is een ongelijkheid te constateren in de *toegang* tot de advocatuur in die zin dat lagere inkomensgroepen minder toegang hebben dan hogere.

Het gebruik van rechtshulp komt ter sprake in hoofdstuk 5, kwaliteit en uitgebreidheid in hoofdstuk 6 en de toegang in hoofdstuk 7. Maar hiermee is het probleem nog niet voldoende geformuleerd. Ongelijkheid - met de connotatie van onrechtvaardigheid - veronderstelt vergelijkbaarheid. Kan men personen uit de lagere economische lagen vergelijken met personen uit hogere lagen, als zij totaal verschillende rechtsproblemen blijken te hebben? Kan men zonder meer individuen met instellingen en ondernemingen vergelijken? Men kan pas van een onrechtvaardige leemte spreken, als voor *gelijke* problemen ongelijkheid in toegang, gebruik, kwaliteit en uitgebreidheid wordt vastgesteld.

De verbanden tussen de verschillende maatschappelijke factoren en rechtshulp zijn niet onafhankelijk van elkaar en niet rechtlijnig. Zeer veel commonsense uitspraken daarentegen veronderstellen wel zo'n onafhankelijke relatie en een rechtlijnig verband.

Om welke groepen gaat het in de discussie over de ongelijke toegang? De nadruk wordt voornamelijk gelegd op on- en minvermogenden. Er wordt hierbij een economisch criterium aangelegd. Daarbij rijst de vraag of dit juist is. Groepen met een inkomen net boven de toevoegingsgrens kunnen eveneens om financiële redenen niet naar een advocaat (willen) gaan. Hier speelt het rechtlijnige denken ons parten.

Het probleem van de rechtsongelijkheid wordt geformuleerd in de trant van: naarmate men economisch sterker is, nemen de toegang, het gebruik en de kwaliteit van de rechtshulp toe. Het kan echter zijn, dat deze uitspraak slechts juist is, boven een bepáálde financiële grens.

Maatschappijvisies en sociologisch inzicht in veranderende maatschappij-structuren spelen een rol bij de hypothesenvorming. Het is onvoldoende om uitsluitend te letten op economische verschillen tussen klassen als factoren die toegang en gebruik van rechtshulp kunnen bepalen. Men komt tot de formulering van andere hypothesen als men onze samenleving typeert als postindustrieel, waar met name kennis, opleiding en vaardigheden doorslaggevende schaarse goederen geworden zijn, onafhankelijk van (erfelijk) bezit van

of relatie tot productiemiddelen. In deze visie speelt een sociaal onafhankelijkheidscriterium een grote rol. Hoewel economische afhankelijkheid meestal gepaard gaat met sociale afhankelijkheid, hoeft economische onafhankelijkheid niet samen te gaan met sociale onafhankelijkheid. Het probleem van de leemte in de rechtshulp krijgt hierdoor een heel andere betekenis. De ongelijkheid wordt niet meer uitsluitend gezien *tussen* verschillende klassen maar tevens tussen *individu* en grote *organisaties* (overheidsbureaucratieën en particuliere bureaucratieën) tussen *stad* en *platteland* (een volledig verwaarloosd aspect van de leemte) en tussen *centrum* en *periferie*.

2.3.2 De leemte als een tekort aan rechtsbescherming

Hoewel er een duidelijke relatie bestaat tussen de problematiek van rechtsgelijkheid en rechtsbescherming moeten beide toch apart behandeld worden. Bij de rechtsbescherming gaat het vooral om situaties waarin burgers bij de effectuering van hun erkende rechten of beroepsprocedures komen te staan tegenover allerlei grote instellingen. Dat gaat vaak gepaard met een gevoel van machteloosheid bij die burger of groepen van burgers tegenover die instellingen. ‘Het heeft geen zin tegen deze grote lichamen te procederen’, zo luidt ongeveer de formule om deze machteloosheid onder woorden te brengen. Er is een gebrek aan de practische mogelijkheden tot verwezenlijking van allerlei rechten en verweren.

Op een aantal nieuwe rechtsgebieden zou er voor deze problemen niet voldoende aandacht zijn van de kant van rechtshulpverleners. De advocatuur bijvoorbeeld zou een aantal gebieden verloren hebben aan andere beroepsgroepen (het belastingrecht) of op een of andere wijze onvoldoende hulp zijn gaan bieden op terreinen als arbeidsrecht, sociaal verzekeringsrecht of administratief recht, voorzover het althans de hulp aan *individuele* rechtzoekenden betreft. De hulp aan institutionele cliënten op deze terreinen kwam wel op gang. Het vergt een uitvoerig historisch onderzoek om te kunnen vaststellen hoe en waardoor de advocatuur slechts op een deel van de rechtgebieden, waar ze zou kunnen werken, aan individuen hulp verleent. Maar bekijkt men het van de kant van de rechtshulpzoekenden dan is hier sprake van een lacune in de bescherming van zijn juridische en sociale positie. De leemte in de rechtshulp kan dus ook worden opgevat als een beperking van de professionele hulp tot bepaalde rechtsgebieden.

De ongelijkheid keert hier in de discussie terug, omdat er een relatie bestaat tussen een laag inkomen en soorten van sociale afhankelijkheid van en rechtsbetrekkingen met deze grote instellingen; als werkgevers, als verhuurder en (vooral de overheid) als verdeler van uitkeringen, vergunningen, beschikkingen, subsidies en andere diensten. De verwaarlozing van bepaalde rechtsgebieden in het dienstenpakket van de advocatuur komt dan voornamelijk - maar niet uitsluitend - ten nadele van die groepen, die reeds in economisch opzicht minder vermogend waren.

Dit heeft consequenties voor de verdere formulering van onze probleem-stellingen aangaande de leemte. We zullen nu ook antwoord moeten geven op de (on)juistheid van de volgende beweringen:

1. De behoefte aan rechtshulp voor verschillende sociale groepen varieert naar rechtsgebied.
2. Hoewel de rechtsproblemen voor verschillende sociale groepen verschillen, is de *subjectief gevoelde behoefte* aan rechtshulp bij die verschillende groepen even groot.
3. De advocatuur voorziet in ongelijke mate in de voldoening van de subjectief gevoelde behoefte, er is een ongelijkheid te constateren in de *toegang* tot, het *gebruik* en de *kwaliteit* van de advocatuur voor rechtshulpbehoeften op verschillende rechtsgebieden.

Het object van vergelijking wordt nu niet het rechtsprobleem als zodanig, maar de subjectieve beleving van het probleem van een individu en zijn subjectieve behoefte aan hulp bij de oplossing van dat probleem. Ook als naar bepaalde objectieve maatstaven voor de oplossing van bepaalde rechtsproblemen méér tijd en deskundigheid van de advocaat geëist worden ten behoeve van een bepaalde cliënt, dan is er toch sprake van leemte, indien voor een andere cliënt met minder moeilijke problemen niet de tijd en deskundigheid worden verschaft, die voor de oplossing van zijn probleem noodzakelijk zijn. Hoewel de ene groep appelen nodig heeft en een andere groep peren, moet er toch voor gezorgd worden, dat er:

a. appelen en peren aanwezig zijn;
b. dat er zoveel appelen en peren aanwezig zijn, als elke groep nodig heeft;
c. de kwaliteit van appelen en peren dezelfde is.

Een andere kwestie is nog of de rechtshulp op deze gebieden per se door de advocatuur verricht moeten worden. Andere deskundigen in andere organisaties voorzien ook nu reeds in een deel van de behoeften aan rechtshulp. Dit is één van de principiële punten, die bij een evaluatie van de rechtshulpverlenende organisaties aan de orde moet komen. Ziet men de leemte als probleem van rechtsbescherming en actualisering van erkende rechten, dan zullen ook andere sociale groepen in het vizier komen. Het niet deelnemen aan of lid zijn van grotere sociale verbanden zou een belangrijke oorzaak kunnen zijn van een geringere rechtsbescherming. Groepen die op een of andere wijze buiten het productieproces, buiten het interactieproces of buiten sociale netwerken vallen, verdienen dan bijzondere aandacht (huisvrouwen, bejaarden, werklozen, uitkeringsgerechtigden, invaliden en zieken, bewoners van verzorgingstehuizen, gedetineerden en patiënten in psychiatrische inrichtingen). Misschien raakt het probleem van het tekort in rechtsbescherming wel elke burger, onafhankelijk van zijn sociale en economische positie. De consequentie van die vaststelling kan zijn, dat het verschil tussen vermogende en onvermogende personen irrelevant blijkt te zijn. Het onderscheid tussen individu en organisatie wordt dan relevant.

2.3.3 De leemte als probleem van juridische vaardigheid (legal competence)

Bij de discussie over de leemte werd herhaaldelijk naar voren gebracht, dat veel burgers niet of nauwelijks weten, wat hun rechten en plichten zijn, dat deze burgers onvoldoende inzicht hebben in de juridische aard van velerlei handelingen en situaties. Als zij door dit gebrek aan kennis en inzicht herhaaldelijk in juridische moeilijkheden geraken zou een programma van

preventieve rechtshulpverlening een belangrijke verbetering betekenen. Op dit moment is het denken over preventieve rechtshulp - in vergelijking met bijvoorbeeld preventieve geneeskunde - in Nederland nog nauwelijks ontwikkeld. Geringe juridische vaardigheid kan zelf een van de maatschappelijke factoren zijn waarom mensen geen toegang weten te vinden tot rechtshulpverleners. Als zodanig is het te kwalificeren als oorzaak van de leemte en niet als onderdeel van de leemte. Als men echter in de steeds complexer wordende samenleving het inzicht in de eigen situatie, de begrijpelijkheid van het eigen pakket van rechtsbetrekkingen een noodzakelijke voorwaarde acht voor het goed functioneren als burger, dan kan het onvoldoende bijbrengen van juridische vaardigheid als leemte in rechtshulp worden gekwalificeerd. Ook hier rijst de vraag, wie déze vorm van hulpverlening ter hand moet nemen (overheid, onderwijs, advocatuur of wetswinkels)?

In hoofdstuk 8 besteden we aandacht aan het begrip juridische vaardigheid en aan de resultaten van het onderzoek naar die vaardigheid. Tenslotte moet worden opgemerkt dat het begrip leemte tevens in relatie staat met het begrip rechtshulp. Legt men een eng criterium aan voor het begrip ‘rechtshulp’ dan zal de kans op leemte kleiner zijn. Hanteert men een brede definitie van rechtshulp, dan zal eerder een leemte geconstateerd worden. Reden te meer om ons zorgvuldig rekenschap te geven van wat onder rechtshulp verstaan moet worden.

2.4 Het begrip rechtshulp

De begripsverwarring, die reeds geconstateerd werd voor het begrip leemte, geldt in nog sterkere mate voor het begrip ‘rechtshulp’. Zeer vaak wordt het begrip niet nader toegelicht. Soms wordt het gebruikt ter onderscheiding van de rechtsbijstand (de meestal door advocaten verleende vertegenwoordiging in rechterlijke procedures). Voorts is er sprake van sociale en commerciële rechtshulp (Rapport commissie - IV 1973) en sociale en commerciële advocatuur, rechtshulp verleend aan individuen en aan instellingen en ondernemingen en ook van individuele en structurele rechtshulp (Schuyt 1973b). In een onderzoek naar de leemte in de rechtshulp kan niet volstaan worden met een ongespecificeerd begrip rechtshulp. Er moet een operationele afbakening tot stand komen. Hopelijk zal afbakening de begripsverwarring niet vergroten maar opheffen.

Welke onderscheidingen kunnen ter verheldering van het begrip rechtshulp gemaakt worden.

Ten eerste kunnen er *kenmerken* van rechtshulp opgesomd worden: wat is rechtshulp nu eigenlijk en waarin onderscheidt deze zich van andere hulpverlening?

Ten tweede kan men vragen naar de *ontvangers* van rechtshulp: aan wie wordt rechtshulp verleend?

Ten derde kan men de *vormen* van rechtshulp bezien: welke handelingen worden er in de hulpverlening verricht, wát wordt er gedaan, wélke *soort* diensten verleent de rechtshelper?

Ten vierde kan men zich afvragen of de *wijze van financieren* van belang is bij de discussie over wat onder rechtshulp verstaan wordt.

En tenslotte kan men vragen naar de *effecten* van rechtshulp: wat is het resultaat van de verleende hulp?

Crul heeft rechtshulp omschreven als 'bijstand door deskundigen aan degenen, die hulp behoeven ter realisering van hun rechten, dan wel tot het verkrijgen van rechtsbescherming' (Crul 1974: 27). Hier wordt als kenmerk van rechtshulp allereerst 'deskundigheid' genoemd. Als tweede kenmerk van de hulpverlening wordt aangegeven: realisering van subjectieve rechten en rechtsbescherming. In Crul's definitie ontbreekt nog een verwijzing naar een instantie of organisatie, die speciaal in het leven is geroepen om die hulp te geven. Als een buurman-jurist een bruikbaar advies geeft over een contract, hoeft dit niet onder rechtshulp te vallen, wanneer die buurman van het geven van adviezen geen geïnstitutionaliseerde praktijk maakt, maar bijvoorbeeld als dichter in zijn levensonderhoud voorziet. Een verwijzing naar enige organisatie geeft ook aan de deskundigheid meer houvast. Hierdoor kan in de discussie over rechtshulp het verband gelegd worden met de in de sociologie veel gebruikte begrippen arbeidsverdeling en professionalisering. Maatschappelijke ontwikkelingen van rechtshulpverlening komen hierdoor in een algemener kader. Nieuwe verschijnselen, zoals de opkomst van de wetswinkels, kunnen als de-professionaliseringsverschijnselen gekenmerkt worden, waardoor de mogelijkheid ontstaat om vergelijkingen met andere maatschappelijke sectoren en ontwikkelingen te maken.

Rechtshulp in onze omschrijving omvat de volgende kenmerken (1) een mate van deskundigheid, (2) een organisatievorm, (3) toepassing op problemen en situaties die met rechtsregels oplosbaar of reguleerbaar kunnen worden gemaakt. Vooral het laatste kenmerk zal rechtshulp moeten onderscheiden van vele andere vormen van hulpverlening. In onze definitie wordt rechtshulp derhalve:

> het op *georganiseerde wijze* verlenen van diensten door *deskundigen* in probleem- en/of conflictsituaties, die met toepassing van *rechtsregels*, al dan niet met gebruikmaking van juridische procedures kunnen worden behandeld.

De ontvangers van rechtshulp

Rechtshulp kan worden gegeven aan individuen, groepen van individuen of aan organisaties, instellingen en ondernemingen (rechtspersonen). Volgens ervaringsregels wordt rechtshulp aan instellingen uit institutioneel vermogen gefinancierd, terwijl voor steeds minder individuen financiering van rechtshulp uit eigen middelen nog mogelijk is. Toch is het onjuist om bij de omschrijving van rechtshulp, vooral als het gaat om het onderscheid tussen sociale en commerciële rechtshulp, de *ontvangers* van de rechtshulp én de *wijze van financieren* in één definitie tegelijk aan de orde te stellen. Ook rechtspersonen kunnen nu kosteloze rechtsbijstand krijgen, terwijl de rechtshulp aan groepen en individuen (b.v. actiegroepen, groepen werknemers of huurders) soms wél door de betrokkenen zelf gefinancierd kan worden. De wijze van financieren loopt niet volledig parallel met de ontvangers van de rechtshulp. Het onderscheid in drie categorieën - individu, groep, instelling - is vooral van belang wanneer wij de vormen, waarin rechtshulp kan worden verleend, nader gaan bezien.

Vormen van rechtshulp

Rechtshulp kan bijvoorbeeld bestaan uit een eenvoudig advies, uit permanente juridische begeleiding of uit het vertegenwoordigen in en buiten rechte. Is er voor elk van die vormen van rechtshulp een tekort te constateren? Is er voor alle vormen eenzelfde remedie voor de leemte te ontwikkelen? Ongedifferentieerd spreken over rechtshulp loopt al spoedig het gevaar, dat men appelen en peren met elkaar gaat vergelijken. Een onderscheiding van vormen van rechtshulp heeft tweeërlei voordeel. Ten eerste kunnen hiermee verschillende oplossingsstrategieën voor het opheffen van de leemte voor verschillende vormen worden ontwikkeld. Met dat onderscheid kunnen de volgende vragen beter beantwoord worden: door wie kan welke vorm van rechtshulp gegeven worden, met welke mate van deskundigheid, door wie en hoe moet welke vorm gefinancierd worden, bij welke vormen kan interdisciplinaire samenwerking ontwikkeld worden en bij welke vormen moeten we welke eigenschappen van hulpverleners aantreffen? Preventieve rechtshulp op grote schaal aan diverse sociale groepen vraagt eerder een voorlichtingsdeskundige dan een jurist of maatschappelijk werker. Het om principiële redenen doorprocederen tot aan de Hoge Raad is meer gebaat bij een scherpzinnige juridische aanpak, dan bij een ‘sociale’ instelling van de advocaat, juist als de zaak waar het om gaat grote maatschappelijke betekenis heeft. Kortom: niet elke rechtshelper hoeft alle eigenschappen voor alle vormen van rechtshulp te bezitten, nog afgezien van het feit, dat dit waarschijnlijk een onmogelijkheid is. Goede contactuele eigenschappen zijn vooral nodig in de eerste fase van de rechtshulp, waar nog grote onzekerheid bij de cliënt aangetroffen wordt en waar de probleemoplossing nog ‘alle kanten’ uit kan.

Een tweede voordeel van het onderscheiden van verschillende vormen van rechtshulp is, dat door een afbakening gespecificeerde hypothesen kunnen worden ontwikkeld over concrete samenhangen tussen maatschappelijke factoren en specifieke vormen van rechtshulp. Deze specificatie zal een leidraad zijn bij het onderzoek.

Wij onderscheiden de rechtshulp in vijf vormen:

1. *preventieve rechtshulp*: het geven van informatie, voorlichting over het recht, over rechtsposities, over de rechtshulpverlening, rechtshulporganisaties en over de juridische consequenties van bepaalde handelingen.
2. *diagnostieke rechtshulp*: raadgeving in concrete gevallen, juridische begeleiding, eenvoudige adviezen, controle op af te sluiten contracten, opsomming van rechten en plichten in concrete probleem- of conflictsituaties.
3. *conflictregulerende rechtshulp*: het verschaffen van ad-hoc-remedies, vertegenwoordiging in en buiten rechte, procesbijstand, bemiddeling en begeleiding in conflictsituaties, actualisering van subjectieve rechten, rechtsbescherming door toepassing van bestaande regels.
4. *rechtsvormende rechtshulp*: het door middel van procesbijstand uitlokken van jurisprudentie, waarin vage, onduidelijke of zwakke rechten getransformeerd worden in meer gespecificeerde, duidelijker of sterkere rechten.
5. *rechtsvernieuwende rechtshulp*: het bespoedigen van veranderingen in bestaande rechtsposities, hetzij via de rechter, hetzij via de wetgever; het trachten te verkrijgen van juridische bescherming voor nieuwe (sociale) noden.

Het is duidelijk, dat de tweede en derde vorm traditioneel het meest tot de taak van de advocaat gerekend worden. Bij deze vormen is hij ook meer baas in eigen huis, heeft hij zelf de grootste hand in de beslissingen die genomen moeten worden.

Bij de derde, vierde en vijfde vorm van rechtshulp blijft het succes altijd afhankelijk van beslissingen door derden, hoe zeer de rechtshulpverlener ook zijn best doet.

De behoefte aan deze vijf vormen van rechtshulp zal verschillen per individu en per groep. Het onderzoek naar deze behoefte zal ook verschillen. Zo zal de behoefte aan diagnostieke en conflictregulerende rechtshulp via een persoons-enquête kunnen worden vastgesteld.

De behoefte aan rechtsvorming en rechtsvernieuwing (én de realisering van die behoefte) kan slechts via andere onderzoekstechnieken worden vastgesteld (actionresearch, jurisprudentie-onderzoeken, wetgevingsanalyse).

De term diagnostieke rechtshulp suggereert een analogie met de medische hulpverlening. Deze analogie is hier op zijn plaats. Uit de jaarverslagen van wetswinkels weten we dat ongeveer de helft van hun cliënten met een eenvoudig advies geholpen kon worden. Soms komt men alleen verifiëren of iets ‘goed zit’. Men voelt zich onzeker en in die onzekerheid wordt de diagnose, die men zelf gesteld heeft, nog eens voorgelegd aan ‘deskundigen’. Als men vermoedt dat men ziek is, ‘iets heeft’, kan men zélf de diagnose stellen (griep), misschien zelfs de remedie bedenken, maar men kan voor alle zekerheid ook de huisarts raadplegen. De vaardigheid om zelf in kleine gevallen een medische diagnose te stellen is van verschillende maatschappelijke factoren afhankelijk. Het is waarschijnlijk dat de juridische vaardigheid dit ook is. Een hogere opleidingsgraad maakt het waarschijnlijk dat men zelf diagnose en soms zelfs de remedie kan vaststellen. De *maatschappelijke verdeling* van dit vermogen tot juridische diagnostiek en tot self-help is een van de centrale kwesties in het vaststellen van de behoefte aan rechtshulp.

Wanneer wij de vijf vormen van rechtshulp in relatie brengen met de ontvangers dan ontstaat het onderstaande *schema van rechtshulp*:

ontvangers:	**individuen**	**groepen / collectiviteiten**	**instellingen / organisaties / ondernemingen**
vorm:			
1. preventieve	1	6	11
2. diagnostieke	2	7	12
3. conflictregulerende	3	8	13
4. rechtsvormende	4	9	14
5. rechtsvernieuwende	5	10	15

De aldus ontstane vijftien modaliteiten van rechtshulp geven aanleiding tot enkele veronderstellingen. Preventieve rechtshulp zal meestal geschieden ten behoeve van groepen en instellingen (6-11). Datgene, wat nu vaak onder

leemte in de rechtshulp wordt verstaan, slaat vooral op diagnostieke en conflict-regulerende rechtschulp aan individuen (2 en 3). Toch zou ook een leemte in de zin van ongelijke toegang tot rechtshulp kunnen worden geconstateerd voor bedrijven en instellingen: kleine bedrijven hebben geringere toegang tot en maken geringer gebruik van advocaten dan grote bedrijven (12 en 13). Om praktische redenen beperken wij ons in ons onderzoek tot 2 en 3. Wel kan een onderzoek naar de behoefte aan diagnostieke en conflictregulerende rechtshulp bij individuen veel materiaal en inzicht opleveren voor de behoefte aan groepsgewijze hulp (6, 7 en 8) en aan rechtsvormende en rechtsvernieuwende hulp. Zoals gezegd vergt de toetsing van deze behoefte een ander soort onderzoek.

Wijze van financiering

Het is niet zinvol de wijze van financiering hét onderscheidend criterium te maken voor de verschillende modaliteiten van rechtshulp. Praktisch zullen (2 t/m 5) meestal niet zelf, (11 t/m 15) meestal wel zelf gefinancierd worden. Het nu aangebrachte onderscheid kan de discussie over financiering wellicht vergemakkelijken. Is preventieve hulp primair een taak van de overheid? Is het garanderen van diagnostieke en conflictregulerende rechtshulp primair een overheidstaak? Wie financiert rechtsvorming en rechtsvernieuwing? Moeten aaneengesloten groepen burgers de behartiging van hun juridische belangen altijd zelf financieren, op grond van de veronderstelling dat vormen van samen handelen de financiering vergemakkelijken (vele kleintjes maken een grote)?

De effecten van rechtshulp

Tot nu toe is niet gesproken over structurele rechtshulp. Uit het voorgaande is duidelijk dat structurele rechtshulp geen specifieke vorm is van rechtshulp. Het structurele heeft betrekking op de effecten, die een bepaalde vorm van rechtshulp kan hebben voor bepaalde maatschappelijke groepen en *vervolgens* op de effecten, die de wijziging in positie van deze groepen kan hebben voor de verschillende maatschappelijke structuren. Deze volgorde in effect is belangrijk. Rechtshulp, die direct aan groepen wordt verleend, maakt een wijziging in enkele maatschappelijke structuren waarschijnlijker dan rechtshulp aan één individu. Het is echter niet uitgesloten, dat door de rechtshulp aan één individu niettemin belangrijke verbeteringen voor een gehele groep in dezelfde positie worden bereikt.

De nu vaak gebruikte tegenstelling individuele versus structurele rechtshulp is in het door ons gebruikte begrippenschema een oneigenlijke tegenstelling, omdat het eerste slaat op de *ontvangers* van rechtshulp en het tweede op het *effect* van rechtshulp. De tegenstelling tussen individuele en collectieve/groepsgewijze rechtshulp is wel juist. Maar dit onderscheid hoeft nog niets te zeggen over de eventuele effecten.

De *sequentiële relatie* tussen verschillende vormen van rechtshulp en sociale structuurwijzigingen moet scherp in het oog gehouden worden. In de tijdsvolgorde spelen nog méér factoren een rol, die de structuurwijziging kunnen bewerkstelligen dan alleen bepaalde vormen van rechtshulp-

verlening, zoals ook het vallen van een appel van de boom van méér afhankelijk is dan van de wetten van de zwaartekracht. Slechts inzicht in de combinatie en cumulatie van maatschappelijke factoren - waaronder rechtshulp - en het schatten van het relatieve gewicht van diverse factoren kan het maatschappelijke effect van rechtshulp of van het uitblijven van rechtshulp vaststellen. Zelfs rechtsvormende en rechtsvernieuwende rechtshulp leiden niet noodzakelijk tot structuurwijziging. Rechtsvernieuwing is niet steeds vernieuwing van sociale structuren. Nieuwe vormen van rechtshulp en groepsgewijze verleende rechtshulp kunnen leiden tot verandering in de positie van bepaalde groepen, maar of deze verandering structurele gevolgen heeft, kan pas later bepaald worden. Structurele rechtshulp heeft niet betrekking op een vorm, maar op het doel en de effecten van rechtshulp. Het is rechtshulp, die ondernomen wordt *met het oog op* het in beweging brengen van veranderingsprocessen ten behoeve van de juridische en sociale positie van bepaalde sociale groepen, zodat in de toekomst een groot aantal rechtsproblemen van deze groepen kan worden voorkomen. Structurele rechtshulp probeert preventief te zijn door middel van alle vijf vormen van rechtshulpverlening (preventieve, diagnostieke, conflictregulerende, rechtsvormende en rechtsvernieuwende).

Structurele rechtshulp beoogt *externe effecten* van de gegeven rechtshulp in tegenstelling tot de interne effecten van rechtshulp, die slechts voor het onderhavige geval teweeggebracht worden.

Resumerend zullen wij in ons onderzoek vooral aandacht besteden aan de behoefte aan diagnostieke en conflictregulerende rechtshulp bij individuen (modaliteiten 2 en 3). Hier wordt de afbakening gevonden voor het in ons onderzoek gebruikte begrip rechtshulp.

Hoofdstuk 3 Rechtshulp en sociologische theorievorming

3.1 Inleiding

3.2 Weergave en bespreking van enkele sociologische theorieën over de leemte in de rechtshulp

3.3 Een nieuwe reeks onderzoeken in Denver, Detroit, Londen en Oslo

3.4 Onderzoek in Nederland

3.5 Uitspraken over de leemte in de rechtshulp: een samenvattend overzicht

3.1 Inleiding

Sociologisch onderzoek naar de leemte in de rechtshulp is tot nu toe voornamelijk in het buitenland verricht. Deze onderzoeken zijn van betrekkelijk recente datum. Voor die tijd was er natuurlijk wel sprake van onderzoek naar de verschillen in toegang tot rechtshulp, soms gestaafd met uitvoerig cijfermateriaal, soms gebaseerd op eigen observatie van advocaten (cf. Worst 1907). De klassieke studie van Smith uit 1919 bevat een opsomming van een reeks maatschappelijke factoren, die het verschil in toegang moesten verklaren. Niet als de minst belangrijke factor werd door hem de organisatie van de advocatuur zelf beschouwd. De verschillen tussen sociologisch onderzoek naar rechtshulp en dergelijke on-the-job observaties liggen niet zozeer in de kwaliteit van het geproduceerde materiaal, maar in de *systematische* toetsing van talrijke opvattingen en uitspraken over het bestaan van leemten in de rechtshulp en over hun oorzaken. De systematische opzet van sociologisch onderzoek maakt het mogelijk een aantal vóóronderstellingen, gissingen, natte vingerwijsheden, maatschappelijke bakerpraatjes naast en na elkaar te plaatsen en in een geheel van voor dit specifieke doel verzamelde gegevens te zien welke vooronderstellingen houdbaar blijken. Daarnaast streeft het sociologisch onderzoek naar het ontwikkelen van theorieën over het bestudeerde object: de onderzoekgegevens worden in een ruimer, algemener verband gebracht. Samenhangen met andere verschijnselen, processen en structuren in de samenleving worden onderkend, bijvoorbeeld de relatie tussen genoten onderwijsniveau en juridische vaardigheid. Dergelijke samenhangen zijn meestal slechts moeizaam te constateren binnen het kader van de alledaagse waarnemingen in het rechtshulpvak, sommige gegevens ontbreken eenvoudig, of worden niet gevraagd omdat ze van geen enkel belang zijn voor de afwikkeling van de zaak. En zelfs als er geregistreerd wordt is de vergelijkbaarheid van de gegevens soms zo klein dat theorievorming onmogelijk wordt. De waarde van deze gegevens loopt uiteen, naarmate ze gebruikt worden voor de praktijk of voor de theorievorming.

Naast systematische toetsing en theorievorming wordt de werkzaamheid van de sociologisch onderzoeker tenslotte nog gekenmerkt door zijn principiele bereidheid om aanvankelijke opvattingen over samenhangen in de werkelijkheid te corrigeren, indien de aan het licht gebrachte feiten deze opvattingen weerspreken. Daarentegen kunnen Alltagstheorieën van deelnemers in het sociale leven nog lange tijd blijven bestaan, nadat de onjuistheid ervan is aangetoond (bijvoorbeeld opvattingen over de verschillen tussen rassen). Hoewel we ons bewust zijn dat de hier geschetste verschillen tussen de wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke theorieën nog aan een belangrijke wetenschapsfilosofische discussie onderworpen kunnen en moeten worden en dat de ‘feiten’ van een sociologisch onderzoek slechts feiten zijn in het kader van een reeks assumpties, willen we deze methodologische problematiek hier terzijde laten.

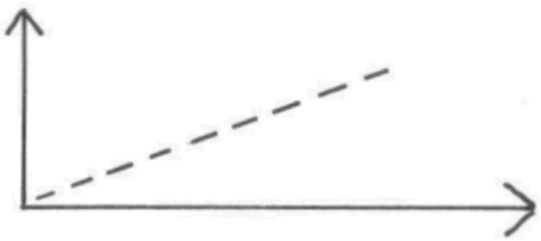
3.2 Weergave en bespreking van enkele sociologische theorieën over de leemte in de rechtshulp

De sociologische theorieën over de leemte in de rechtshulp variëren naar een tweetal theoretische orientaties. De eerste orientatie leidt de leemte *direct* af uit de structuur van ongelijkheid in de samenleving. De tweede gaat uit van een ingewikkelder, *indirecte* en niet-automatische samenhang tussen de sociale en economische posities van rechtzoekenden en de toegang en het gebruik van rechtshulp. Binnen deze orientatie zijn steeds twee varianten te onderscheiden. Binnen de eerste orientatie is er sprake van een theorie die het *economische vermogen* met name bezit en inkomen, voorop stelt als belangrijkste determinant van de ongelijke toegang tot rechtshulp en een theorie die meer aandacht schenkt aan sociale en *sociaal-psychologische vermogens*, zoals bijvoorbeeld kennis, maatschappelijke durf, sociale relaties, burgerschap.

In de tweede orientatie legt de eerste variant de nadruk op het belang van de mate waarin men participeert in het economische en sociale leven en de juridische risico's die men daarbij loopt (*de participatietheorie*), terwijl een tweede variant de sleutel van de leemte zoekt bij de selectieve aandacht, die rechtshulporganisaties, met name de advocatuur, besteden aan de behandeling van specifieke juridische problemen, met name problemen van eigendom en contract (*de organisatietheorie*). Deze vier theorieën zullen hier achtereenvolgens besproken worden.

Carlin en Howard hebben in een invloedrijk artikel ‘Legal representation and class justice’ (1965) de vermogenstheorie geformuleerd. Op basis van een secundaire analyse van vijf grote survey-onderzoeken constateerden zij bij elk van deze survey's een verschil in de raadpleging van een advocaat bij verschillende inkomensgroepen. Telkens had van de hogere inkomensgroepen ongeveer 2/3 ooit de diensten van een advocaat benut, tegen ongeveer 1/3 voor de lagere inkomensgroepen (p. 335). Het economisch vermogen (inkomen en bezit) hing sterk samen met de toegang tot rechtsbijstand. Als men de verschillen in bezit en inkomen tevens ziet als de alles verklarende factor voor het verschillend gebruik van rechtsbijstand en rechtshulp, wordt er gesproken van de economische vermogenstheorie. De belangrijkste stelling van deze theorie is dat de lagere inkomenslagen geen geld hebben voor rechtshulp of het er niet voor over hebben, omdat het geld voor andere schaarse goederen moet worden aangewend.

In een eenvoudig schema ziet deze theorie er als volgt uit:



Carlin en Howard volstonden echter niet met deze eenzijdige verklaring. Zij trachtten de geconstateerde verschillen mede te verklaren uit een aantal sociaal-psychologische en organisatorische verschijnselen: in het proces van rechtshulp zijn vier stappen te onderscheiden die elk op zich bijdragen tot de verschillen in toegang tot officiële rechtshelpers. Om een advocaat in de arm te nemen moet men 1) zich bewust zijn van het feit dat een ervaren

probleem een rechtsprobleem is, waarvoor juridische remedies aanwezig zijn; 2) moet men de wil bezitten om juridische actie te ondernemen; 3) op een of andere manier in contact treden met een advocaat en 4) tenslotte moet er een relatie met een advocaat worden opgebouwd, die enigermate duurzaam is; de advocaat van zijn kant moet bereid zijn de rechtzoekende als cliënt te aanvaarden.

Carlin en Howard's theorie nu komt hierop neer dat deze vier kenmerken voor een groot deel ontbreken bij grote groepen van de bevolking, met name lagere inkomensgroepen. Zij missen bekendheid met juridische methoden en procedures van conflict- en probleemoplossing, hebben vaak niet voldoende vertrouwen in het recht - o.a. door vroegere slechte ervaring met het recht - om stappen te ondernemen, waardoor ze de zaak maar ‘laten zitten’. Zij zijn niet bekend met advocaten, er is een geografische en psychologische barrière om snel in contact te komen met advocaten. Zij hebben een zeer vaag beeld over de kosten, die inschakeling van een advocaat met zich meebrengt. Bovendien verkeren zij in een algehele staat van afhankelijkheid en onzekerheid. Ze zijn bang voor tegenmaatregelen van de kant van hun vaak sterkere tegenpartij. Om deze reden nemen zij - aldus nog steeds Carlin en Howard - eerder hun toevlucht tot een bepaald politiek patronagesysteem dan tot rechtsbijstand. Tenslotte strandt het opbouwen van een relatie met een advocaat vaak op de geringe bereidheid van een aantal advocaten om cliënten uit lage inkomensgroepen van dienst te zijn. Zij noemen als oorzaak hiervoor het geringe financiële belang dat advocaten bij dergelijke cliënten - met vaak ‘kleine’ zaken - hebben, het geringe prestige dat dergelijke cliënten de advocaten in hun eigen kring bezorgen en de idee dat dergelijke zaken ‘juridisch’ niet zo interessant zijn (p. 338).

Deze vier-stappen theorie heeft grote bekendheid gekregen, ook in Nederland (cf. A.A. 1970: 278). Toch zijn enkele kritische kanttekeningen hier op zijn plaats omdat de beweringen niet automatisch op de nederlandse situatie van toepassing zijn.

De door Carlin en Howard gebruikte surveys dateren van 1940, 1949, 1952 en 1963. Met andere woorden uit een periode waarin de organisatie van de rechtshulp in de Verenigde Staten nog volledig op charitatieve rechtsbijstandorganisaties berustte.

Na 1965 - het jaar waarin het artikel verscheen, maar ook het jaar waarin het ‘OEO legal services program’ van start ging - zijn er gedetailleerder gegevens bekend geworden (zie Sykes 1969; Mayhew en Reiss 1969).

De percentages contacten met advocaten die zij noemen, nl. 2/3 voor de hogere inkomensgroepen en 1/3 voor de lagere zijn vrij hoog voor een totale bevolking. Maar hier speelt mee het feit dat in de Verenigde Staten advocaten werk verrichten, dat in Nederland door de notaris verricht wordt, met name de overdracht van onroerend goed. Dit maakt de cijfers van amerikaans onderzoek, wanneer dit niet gespecificeerd is in het soort contacten dat men met advocaten heeft, zeer moeilijk vergelijkbaar met Nederland. Op de betekenis van het verschil in dienstenpakket van de advocaten in het buitenland en in Nederland voor de toegang tot de rechtshulp komen wij later terug (zie hoofdstuk 5 en 7).

De lage inkomensgroepen in de Verenigde Staten, die door Carlin en Howard zo treffend worden beschreven, kunnen op bepaalde punten -

maar zeker niet alle - verschillen van die groepen in Nederland. De *poverty culture* in Amerika beslaat zo'n kwart van de bevolking en wordt bovendien sterk gekenmerkt door raciale factoren. Armoede in Nederland met een verder ontwikkeld systeem van sociale zekerheid vertoont andere kenmerken die van invloed kunnen zijn op het probleem van de toegang tot de rechtshulp.

Carlin en Howard hebben twee jaar later samen met Messinger hun ideeën nader uitgewerkt. (1967). Voor de verschillen in het patroon van rechtshulp en rechtspleging voor de verschillende maatschappelijke groepen noemen ze als de vier voornaamste verklarende factoren: de wetten zelf, de uitvoering van wetten, het systeem van juridische vertegenwoordiging door de advocatuur en de eigenschappen van de lagere inkomensgroepen zelf (p. 77-81).

Het systeem van het positieve recht kan beschreven worden als een systeem met dubbele bodem: er is een rechtssysteem voor de rijke en sterke groepen in de samenleving en er is een ander rechtssysteem voor de armere en zwakkere groepen. Op een groot aantal gebieden van het recht zijn de armen de iure in het nadeel. Naast de iure ongelijkheid bestaat er nog een de facto ongelijkheid in het recht ten nadele van de arme groepen.

> ‘De facto bias is pervasive because so many correlates of poverty such as indigency, ignorance or insecurity can serve as barriers to justice. In essence it is bias by default. It represents a failure of the law to take into account the differential capacity of rich and poor to realize the protections and benefits which the law provides’ (p. 13-14).

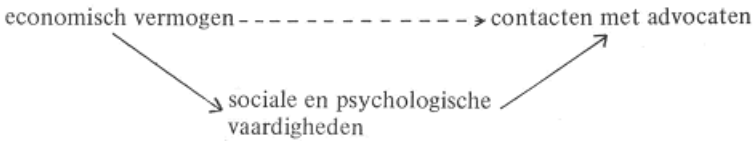
Ook in het systeem van wetten treden er verschillen op voor de diverse groeperingen. De schrijvers constateren dat onder de druk en invloed van schaalvergroting en bureaucratisering de procedurele normen in het proces van rechtstoepassing zwakker worden. Dit uit zich in een vermindering van procedures van tegenspraak of beroep, een frequentere afwijzing van verantwoordelijkheid of frequentere verwijzing naar andere organen en het diffuser worden van de verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke beslissingen van een orgaan van de overheid, dat wetten en regels toepast. Hun stelling is dat deze kenmerken van moderne rechtspleging de zwakkere groepen in de samenleving harder treft dan andere. Zij missen het vermogen om gemeenschappelijk hun belangen bij dergelijke overheidsbureaucratieën te verdedigen of te bepleiten. Zij blijven vaak passief, gaan weinig of niet in beroep tegen afwijzende beschikkingen en missen de financiële en psychologische middelen om als mondige burger op te treden. Zij missen veelal de door de schrijvers zo belangrijk geachte ‘legal competence’.

Als derde aspect wordt de organisatie van de advocatuur genoemd. Gebaseerd op Carlin's eigen onderzoek onder advocaten (Carlin 1962 en Carlin 1966) constateren zij een samenhang tussen de stratificatie in de advocatuur met de kwaliteit van de dienstverlening aan diverse groepen:

> ‘Legal services rendered the poor are apt to be restricted in scope and limited in effectiveness. Cases are not usually accepted unless there is a clear cause of action and a fairly certain return - that is, unless the case in effect pays for itself. A personal injury case handled on a contingent fee basis is the prime example. Because fees are usually small, when poor clients are accepted, lawyers are ordinarily reluctant to devote much time or energy to their problems and there is usually little incen-

> tive to go much beyond the case as presented. Legal service is characteristically too little and too late' (Carlin, Howard en Messinger, 1967: 48).

De drie hier genoemde factoren, die de verschillende behandeling van inkomensgroepen bepalen, hebben gemeenschappelijk dat ze kenmerken zijn van *organisaties* en geen eigenschappen zijn van individuen of groepen. Het effect van zulke organisaties op de kwaliteit van rechtspleging en rechtsbijstand vereist een geheel andere onderzoekopzet dan een onderzoek dat als analyseeenheid de individuele burger neemt. Dit neemt het belang van de opvattingen van Carlin c.s. niet weg, het laat slechts de beperking zien van onderzoek, gebaseerd op een persoons-enquête. Zij noemen tenslotte als vierde factor de persoonlijke eigenschappen van de lagere inkomensgroepen zelf: een geringe actiebereidheid, een geringe actieradius, een kleine sociaal-psychologische wereld, waarbinnen men leeft en werkt en waar men moeilijk uit eigen beweging uitbreekt, gevoelens van machteloosheid, een geringe organisatiegraad en geringe participatie in collectieve acties of belangenbehartiging, slechte ervaringen met het rechtssysteem (rechter, advocaat of politie) waardoor ze van het recht vervreemd raken en geen heil zien in nieuwe ontmoetingen met juridische officials. Deze opsomming was in zekere zin een uitbreiding op de kenmerken, genoemd in het eerdere artikel (Carlin en Howard 1965). Als nieuwe kenmerken werd nog genoemd het feit dat de middelen en vermogens ('resources') bij de lagere inkomenslagen bij tegenslagen snel opraken. Dit geldt zowel voor de financiële, psychologische als sociale middelen. Men moet als het ware een zeker surplus aan geld, psychisch uithoudingsvermogen en sociale vaardigheid bezitten om bij allerlei tegenslagen niet te snel in juridische moeilijkheden te belanden. Daar komt nog bij dat hun eigen financiële draagkracht hen kwetsbaarder maakt in het vrije verkeer op de goederenmarkt. Koop van tweedehands goederen of koop op afbetaling verhoogt het risico van tegenslag en juridische moeilijkheden. Met de uitvoerige beschrijving van deze kenmerken van de lagere inkomensgroepen, formuleerden Carlin, Howard en Messinger de belangrijkste elementen van de sociaal-psychologische vermogenstheorie: het in contact komen met advocaten wordt bepaald door het bezitten van een groot aantal eigenschappen van sociale en/of psychologische aard. Weliswaar zijn deze eigenschappen sterk gecorreleerd aan inkomen, maar impliciet gaat de theorie ervan uit, dat *verschillen* in sociale vaardigheid, psychisch uithoudingsvermogen, maatschappelijke durf of juridische vaardigheid *binnen dezelfde inkomenslaag* verschillen in contact met advocaten en andere rechtshulpverleners met zich zullen kunnen brengen. Schematisch laat deze theorie zich als volgt weergeven:



De vermogenstheorie is echter niet volledig gebaseerd op onderzoek. Carlin, Howard en Messinger erkennen in hun conclusie dat 'our examination of

issues in the area of civil justice and the poor has necessarily been based on very limited data, much of it open to serious question'. (p. 77). Maar juist omdat hun zorgvuldige theoretische onderzoek zich laat samenvatten in een groot aantal preciese beweringen over de leemte in de rechtshulp en zijn oorzaken (zie blz. 82) doet deze theorie uitstekend dienst voor de opzet van verder onderzoek.

De theorie zelf is nog aangevuld door Blom, die in het voetspoor van de gegevens van Carlin en Howard, de economische vermogenstheorie verbindt met een marxistische analyse van de klassestructuur van de huidige (finse) samenleving (Blom 1974). Blom maakt bovendien onderscheid tussen actualisering van bestaande rechten ('law application') en de transformatie van sociale noden in rechten ('law forming') en stelt dat de verschillen tussen de bezittende en niet-bezittende klassen het grootst zijn voor dit proces van rechtsvorming. Dit proces oefent invloed uit op de organisatie van de rechtshulp:

> 'the problems of lower classes are non-repeating, small fee promising and non-preventive; the services to higher classes are continuous, preventive, associated with planning and legal arrangement and contain the services of influencing the law forming process' (1974: 12).

Ook Blom's theorie steunt niet op onderzoek. Dat zowel zijn theorie als onderdelen van de theorie van Carlin, Howard en Messinger voor kritiek vatbaar zijn, bleek toen nieuwer en specifieker rechtshulponderzoek verricht werd in dezelfde periode als de opkomst van de nieuwe vormen van rechtshulp.

3.3 Een nieuwe reeks onderzoeken in Denver, Detroit, Londen en Oslo

Een serie nieuwe onderzoeken, uitgevoerd in de jaren 1967-1974, specificeren het beeld van de leemte in de rechtshulp en van de mogelijke oorzaken. Er zijn belangrijke verschillen met de vijf eerdere onderzoeken, die als materiaal dienden voor Carlin/Howard. Terwijl zij volstonden met een analyse van de verschillen in contacten met advocaten, gaan de nieuwe onderzoeken *de aard van deze contacten* analyseren en specificeren naar verschillende rechtsgebieden. Tevens doet men onderzoek welke rechtsproblemen mensen hebben ondervonden. Vervolgens gaat men na of deze problemen adequate rechtshulp behoefden en of de personen die hulp behoefden deze gekregen hebben. Het materiaal dat deze onderzoeken voortbrachten leverde een belangrijke correctie op op de eerder geformuleerde en gangbare theorieën over de oorzaken van de leemten.

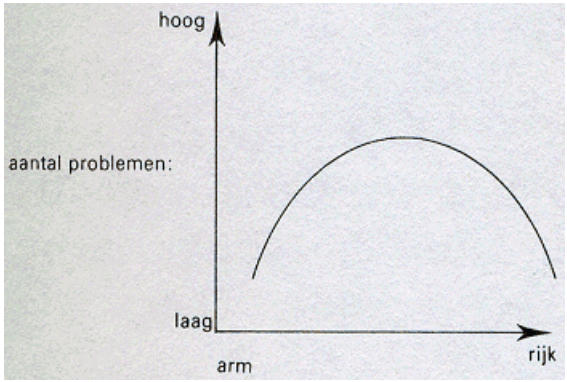
Sykes deed onderzoek in twee armoedewijken in Denver (Sykes 1969), waar het jaarinkomen niet boven de $ 7000,- kwam en iets meer dan 20% van de bevolking beneden de 'poverty line' leefde ($3000,-). Hij trok een steekproef van 402 gezinshoofden en ondervroeg hen naar de rechtsproblemen, die ze de laatste vijf jaar gehad hadden. Deze aldus gesignaleerde problemen legde hij voor aan een panel van zes advocaten. Wanneer vijf van de zes van mening waren dat het gesignaleerde probleem in aanmerking kwam voor bijstand van een advocaat werd het als rechtsprobleem aangemerkt. Terwijl 43% van de respondenten zelf gerapporteerd hadden dat zij met rechts-

problemen zaten of gezeten hadden, bleek na het onderzoek door de zes advocaten dat 62% van de ondervraagde groep één of meer rechtsproblemen had. Van de 43% die zelf problemen gerapporteerd had, bleek 78% reeds naar een advocaat toegegaan te zijn; 2/3 hiervan vond zich goed bejegend en geholpen, tegenover 17% die zich unfair bejegend voelde. De hoge kosten telden voor deze laatste groep het meest. Uit het vrij hoge percentage respondenten dat reeds een advocaat bezocht had concludeerde Sykes dat de armen niet zo ‘reluctant’ waren als Carlin/Howard veronderstelden. Daarentegen was de kennis van het rechtshulpbureau zeer gering, hoewel dit al 50 jaar bestond. Slechts 33% wist van het bestaan van dit bureau. De belangrijkste bijdrage van Sykes' onderzoek ligt in zijn formulering van de participatietheorie. Hij constateerde dat in zijn onderzoek armere mensen minder rechtsproblemen hadden en dat zij daarom minder vaak een advocaat nodig zouden hebben. Naarmate inkomen en opleiding steeg, nam het aantal problemen toe:

> ‘it appears likely that the number of legal problems an individual has reflects in part the individual's participation in the society. As paradoxical as it might seem, it may be that as the income level of a family increases its members may be come more involved with those situations which are likely to generate legal questions - such as buying and driving an automobile, purchasing consumergoods on the installmentplan. (...) The material benefits in our society sometimes seem to carry difficulties in their train’ (p. 266).

Wel zag Sykes dat armen problemen hebben die anders zijn dan de zojuist genoemde. Men is vaker afhankelijk van de overheid en dat brengt een eigen problematiek te weeg. Niettemin is zijn conclusie dat de positieve correlatie tussen inkomen en aantal rechtsproblemen de negatieve correlatie tussen economische status en rechtsproblemen (zoals willekeurige behandeling van de armen door allerlei instanties) overschaduwt. Het is echter de vraag of de positieve correlatie tussen economische status en aantal rechtsproblemen rechtlijnig is. Dat was weliswaar zo bij het onderzoek van Sykes maar het betrof hier de zéér lage tot de lagere inkomensgroep. De groep met het hóógste inkomen in dit onderzoek had $ 600,- per maand, dat in andere onderzoeken nog tot de laagste inkomenscategorie hoorde. Dit betekent dat de door Sykes gevonden correlatie slechts binnen de groep lage inkomens geldt.

De allerarmsten hebben geen juridische problemen, omdat zij niet in staat zijn veel te kopen, de allerrijksten hebben geen problemen omdat ze van alles het beste kopen en ‘geen gezeur’ willen hebben. Dit leidt tot de hypothese dat vooral de middengroepen en de top van de lagere inkomensgroepen, die het financieel iets beter hebben, met rechtsproblemen geconfronteerd worden. Grafisch weergegeven:


hoog
aantal problemen:
laag
arm
rijk

De relatie tussen sociaal en economisch vermogen en de toegang tot rechtshulp wordt in deze beschouwingswijze geïntervenieerd door een derde variabele, nl. ‘aantal ervaren’ rechtsproblemen voortkomend uit grotere participatie in het sociale verkeer. Of zoals een kritikus van de vermogenstheorie het formuleert:

> ‘One important weakness of the resourcestheory is its failure to distinguish between resources as facilities and resources as constraints. The usual interpretation placed on the association between income and the use of legal services is that income *enables* the citizen to make use of legal services. Might the influence be more indirect? Incomes brings one into participation in the institution of property and property as an institution is socially organized so as to bring its participants into contact with attorneys’ (Mayhew en Reiss 1969: 312).

Inkomen en vermogen doen iemand participeren in eigendomskwesties en dan is contact met rechtshelpers noodzakelijk om eigendom te verkrijgen of te vermeerderen (ook hier speelt in de theorie mee dat advocaten in de V.S. ook het werk doen dat in Nederland door notarissen verricht wordt).

De participatietheorie kan schematisch worden weergegeven als volgt:

In de participatietheorie ligt impliciet opgesloten de stelling dat deelname aan het sociale verkeer ook buiten de sfeer van eigendom het risico op juridische kwesties vergroot en dat daardoor de behoefte aan rechtshulp groter wordt. Dit zou derhalve ook voor andere participatiesferen kunnen opgaan. Mensen, die een geringe deelname aan het maatschappelijk verkeer hebben, bijv. huisvrouwen of bejaarden, of die buiten belangrijke interactieprocessen vallen, zullen minder problemen en dus minder behoefte hebben aan rechtshulp.

Er valt hier nog meer over te zeggen. Ook de aard van de probleemoplossing kan een beslissende rol bij de toegang spelen. Niet alle rechtsproblemen hoeven via rechtsbijstand te worden opgelost. Dit is in de praktijk ook niet het geval. Aan het slot van zijn artikel vermeldt Sykes dat een groot aantal van zijn respondenten in het geval dat zich een probleem voordeed naar een advocaat zou gaan (88%), maar ook naar een dominee of een priester (61%), naar een familielid of vriend (58%), een arts (50%), een sociaal werker (41%) of een politicus (27%).

> ‘The important point, however, is that there evidently exists a network of aid which is more than a matter of professional legal services; and this network of aid which is not to be dismissed simply as an unwarranted intrusion into the lawyers' professional domain. (...) Yet there is a possible place for this network of aid, both as conduit to full professional services and as a source of sensible advice in relatively simple situations. The legal profession has tended to see its services as a custom-made product which can only be supplied by trained lawyers with a relatively high prices as a result. There is a

> serious question, however, as to wether it is better to have a high-quality service restricted to a few or a product of lesser quality distributed to many' (Sykes 1969: 267-68).

Hier wordt een relatie gelegd tussen rechtsproblemen en hun wijze van oplossing als medebepalend voor het gebruik van advocaten, in feite tussen rechtsproblemen en de wijze waarop oplossingsprocedures sociaal georganiseerd zijn: de organisatietheorie.

De participatietheorie is bekritiseerd door Mayhew en Reiss (1969). Niet het aantal, maar de *aard* van de rechtsproblemen is beslissend. Armen hebben niet minder, maar andere rechtsproblemen. De advocaten zijn echter helemaal niet op deze problemen ingespeeld. Om die reden komen minder draagkrachtigen niet aan de benodigde rechtshulp. Met deze kritiek verandert de theorie van accent: bij het vervullen van de behoefte aan rechtshulp gaat het om de *interactie* en de *organisatie* van enerzijds de maatschappelijke sfeer, waarin burgers opereren en anderzijds de manier waarop rechtshelpers op deze maatschappelijke sfeer zijn georiënteerd. Zij stellen dat herhaaldelijk blijkt dat de advocatuur slechts op bepaalde maatschappelijke sferen is georiënteerd en haar organisatie daaromheen heeft opgebouwd. De leemte in de rechtshulp hangt dus niet *rechtstreeks* samen met het economische en sociale vermogen, ook niet met het hebben van rechtsproblemen, maar met het verkeren in een bepaalde sociale sfeer, die onvoldoende de organisatorische aandacht krijgt van rechtshulpverleners. Er is sprake van een samenspel van factoren. Traditionele rechtsbeschouwingen en rechtsopvattingen spelen evenzeer een rol als het onvermogen van rechtshulpzoekenden om op eigen kracht hun problemen op te lossen.

> 'It is more important to know something about the character of routine, organized activity with the legal agency, the social organisation of the institutional arena subject to legal regulation. Out of the social links between these spheres flows a routine pattern of contact between the legal agency and the public' (Mayhew en Reiss 1969: 312).

Mayhew en Reiss concluderen dan ook:

> 'The emphasis on the social organization of legal institutions as the source of pattern of contact between citizens and attorneys must be seen as a corrective to the common view that income in the form of funds to pay for legal representation is the crucial determinant of use of legal services. At the same time this argument must not be misconstructed as a reaffirmation of the view that the poor have no problems. This allegation is occassionely heard within the legal profession, but the claim can hardly stand against the extensive documentation of the actual and potential legal problems of the poor. *The poor have fewer legal problems only in the narrow sense that they have fewer problems that the legal profession habitually serves* (p. 317)'.

De advocatuur - maar ook de rechtswetenschap - is van oudsher georiënteerd geweest op privaatrechtelijke problemen van eigendom en contract. Hierdoor is het dienstenpakket van de traditionele rechtshelper, de advocaat, drastisch beperkt. Vooral nu een groot aantal groepen en klassen nieuwe rechten gekregen hebben en om rechtsbescherming vragen op nieuwe juridische gebieden, treffen zij daar

voornamelijk leemten aan. De leemte is naar ons oordeel een cumulatief probleem van rechtsgelijkheid en rechtsbescher-

ming: verschillende sociale groepen vinden een ongelijke rechtsbescherming voor hun juridische en sociale belangen, zèlfs als de toegang tot de advocatuur wordt vergemakkelijkt of de financiële drempel wordt geslecht.

De correctie die de organisatietheorie aanbracht op een aantal veelgehoorde meningen steunt op belangrijk onderzoek. Om de verschillen in contacten met advocaten tussen rijk en arm te verklaren kozen Mayhew en Reiss niet voor een onderzoek uitsluitend onder armoedewijken, maar trokken zij een steekproef, die na weging, representatief was voor de stad Detroit (n=780).

Hun voornaamste bevindingen waren dat 69% van alle respondenten ooit in hun leven contact had gehad met een advocaat, 25% in de laatste vijf jaar. Zij achtten dit meer dan verwacht werd. De belangrijkste factoren die deze contacten bepaalden waren inkomen en het bezitten van een huis. (p. 310) De percentages ‘ooit contact met een advocaat’ waren voor de verschillende inkomensgroepen als volgt:

minder dan $ 7.000 p.j.	: 56%
$ 7.000, - tot 15.000 p.j.	: 74%
meer dan $ 15.000 p.j.	: 83%

De 56% van de laagste inkomensgroepen is toch aanzienlijk hoger dan 1/3 in de door Carlin/Howard geanalyseerde onderzoeken uit de jaren vijftig.

Vervolgens hebben Mayhew en Reiss deze contacten uitgesplitst naar sóórt zaak, waardoor de verschillen op de gebieden van eigendom groter werden, terwijl de verschillen op andere gebieden verdwenen of zelfs gunstiger waren voor de lagere groepen. Met betrekking tot contacten inzake familierecht (echtscheiding, alimentatie) waren er geen verschillen naar inkomen, beroep of opleiding. De verschillen betroffen vooral de gebieden: eigendomsoverdracht, testament (ook een normale werkzaamheid van de amerikaanse advocaat) advies bij bedrijfsuitoefening, verzekeringsclaims en belastingproblemen (p. 311). Neemt men alle met eigendom gerelateerde kwesties samen, dan blijken de verschillen voor de overige contacten bijna geheel te verdwijnen, zoals de volgende aan Mayhew en Reiss ontleende tabel laat zien.

TABEL B ***Percentage van alle inwoners die ooit een advocaat raadpleegden voor eigendoms- en niet-eigendomszaken (gewogen steekproef uit Detroit 1967).***

	% contacten met advocaten **ooit**				**laatste bezoek**
Inkomen	**eigendom**	**andere zaken**	**totaal**	**eigendom**	**niet eigendom**
≤ $ 7.000	22%	34%	56%	50%	50%
$ 7.000-15.000	32	42	74	61	39
≥ $ 15.000	40	43	83	67	33

Totaal	30	39	69	59	41

Bron: Mayhew en Reiss: 'the social organisation of legal contacts', American Sociological Review, (1969) Vol. 34, nr. 3, p. 312.

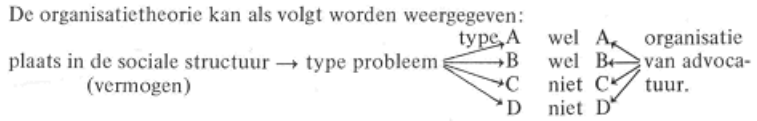
Naast de specificatie naar soort zaak, analyseerden Mayhew en Reiss tevens de ervaren problemen: 76% van alle respondenten had een of meer proble-

men gehad; slechts 9% was met deze problemen naar een advocaat gegaan. Een aantal van deze problemen werd niet als urgent ervaren, maar bij een groot aantal andere problemen, met name problemen met overheidsorganisaties was dit wel het geval. Deze analyse van problemen versterkte het gezichtspunt van de organisatietheorie. De advocaat wordt gezien als iemand, die *wel* eigendomszaken, echtscheidingen en verkeersongevallen behandelt, veel minder als iemand die relaties met overheden, rechten op sociale uitkeringen, pensioenrechten en burgerrechten behandelt. De kern van de organisatietheorie is dat kenmerken van de rechtshulporganisatie zelf minstens evenveel of misschien zelfs meer de tekorten in de rechtshulp verklaren, dan de kenmerken van de rechtzoekenden zelf.

> 'In sum, income and location in the social structure may effect contact with attorneys not only through providing relevant resources but by determining what types of problems people have. Each problem has its own pattern of constraints and requirements for the use of legal services. Citizens are not brought into contact with the legal profession merely by their resources but by their problems, institutionalized definitions and the social organization of problem solution' (p. 317).

Onderzoek naar de leemte in de rechtshulp zal met deze organisatorische invloeden terdege rekening moeten houden, bijvoorbeeld door het proces van probleemoplossing nauwkeurig na te gaan. Niettemin volgt uit de theorie dat onderzoek bij individuen slechts één kant van de rechtshulp medaille belicht. Onderzoek naar organisatorische én rechtswetenschappelijke invloeden zal het beeld moeten aanvullen.

De organisatietheorie kan als volgt worden weergegeven:



De contacten met de advocaat zijn het gevolg van het in elkaar grijpen van twee sferen. De deksel van de advocatuur past slechts op een bepaalde serie potten van de problemen van de rechtzoekenden. De organisatie van de beroepsgroep van advocaten is méér gericht op de problemen van grote organisaties en ondernemingen dan op de rechtsproblemen van individuele, minder vermogende burgers, met uitzondering van die rechtsproblemen van de burgers, die binnen de institutionele definitie van rechtshulp vallen (echtscheidingen, verkeersschade).

Het nut van het onderscheid tussen verschillende soorten rechtskwesties en het hebben van problemen en de feitelijke contacten met advocaten blijkt ook uit de studie van Abel-Smith, Zander en Brooke (1973). Dit in 1968 gehouden en in 1973 gepubliceerde onderzoek bestond naast een survey van rechtshulpverlenende organisaties uit een survey van 1651 respondenten uit drie probleemwijken van Londen. In een korte vragenlijst werd ten aanzien van 17 rechtsbetrekkingen nagegaan of in de laatste zeven jaar zich met een of meer van deze betrekkingen problemen hadden voorgedaan en op welke wijze deze kwesties vervolgens waren opgelost. Sommige rechtsproblemen bleken verhoudingsgewijs even vaak voor te komen in de

verschillende sociale groepen, klassen en inkomenslagen (koop met gebreken, verkeersongevallen, sociale uitkeringen en echtscheiding en alimentatie). De hogere inkomenslagen rapporteerden méér kwesties met koop van huizen (ook in Engeland een zaak voor advocaten), verhuur, met name ontruimingen en inning van vorderingen. De groep geschoolde arbeiders rapporteerde meer reparatie-, debiteurs- en afbetalingsproblemen.

Vervolgens werd nagegaan in welke mate men bij deze problemen de hulp had ontvangen van diverse rechtshelpers. Hoewel de groep die in aanmerking kwam voor gratis rechtshulp in totaal *minder* problemen had (cf. Sykes' theorie) werd door deze groep toch verhoudingsgewijs minder advies ingewonnen.

De verschillen in gebruik van advocaten komen ook in dit onderzoek naar voren. In totaal was het percentage dat ooit eens een advocaat geraadpleegd had voor de hoogste twee klassen resp. 53% en 44%, voor de middenklassen resp. 28% en 17% en voor de laagste twee klassen 20% en 16% (p. 159). Daarnaast zochten mannen meer advies dan vrouwen, personen beneden de 65 meer dan ouden van dagen, mensen met werk méér dan mensen zonder werk, de mensen met hoge opleiding méér dan de mensen met lage opleiding. (p. 159) Maar als deze contacten met advocaten wederom worden uitgesplitst naar diverse soorten rechtsproblemen, dan blijkt de samenhang tussen sociale klasse en rechtshulp telkens per probleem te verschillen.

> ‘Our findings for social class also showed no clear correlation for every type of problem. In the case of attempted eviction, making a will, employment and matrimonial problems and juvenile and other court proceedings there was a clear progression by social class with the percentages reporting that advice was taken increasing with social class. There was a clear progression in the reverse direction in the case of repairs left undone. In other situations no clear progression emerged.’ (p. 156)

De gegevens uit dit onderzoek vormen een belangrijke ondersteuning voor de organisatietheorie. Hoewel een duidelijke behoefte aan rechtshulp geconstateerd werd bij de lagere klassen, is deze behoefte niet op álle gebieden aanwezig en niet op alle gebieden even sterk. De consequenties van dergelijke gegevens voor de organisatie of reorganisatie van de rechtshulpverlening zijn evident. Het is niet langer voldoende om de oplossing van het probleem van de leemte in de rechtshulp eenvoudig te zoeken in verbetering van de financiering of het instellen van een (volks)verzekering. Allerlei kenmerken van de rechtshulpverleners zelf en van definities van probleemsituaties, aangedragen door advocatuur en rechtswetenschap, spelen een even grote rol. Wil men een oplossing bereiken dan zullen ook op die terreinen veranderingen moeten plaatsvinden.

Tenslotte werd in 1971 in Oslo onderzoek naar de behoefte aan rechtshulp verricht door Eskeland en Finne (1973). In twee oude woonwijken van Oslo werden 91 huisgezinnen bezocht. Bij deze 91 gezinnen werden 123 personen ondervraagd. Hierbij werden 227 rechtsproblemen geregistreerd, waarvan 102 problemen op het gebied van het sociale recht, 54 op het gebied van woonrecht en 26 belastingrecht. Personen met sociale uitkeringen (pensioengerechtigden inbegrepen) hadden verhoudingsgewijs iets meer problemen. In 150 van de 227 gevallen werd door de interviewers

het aan de orde gekomen probleem voor een eventuele oplossing ter hand genomen. Hoewel de steekproef erg klein is, concluderen de schrijvers dat bij de betreffende huisgezinnen uit de lagere inkomensgroepen een niet vervulde behoefte aan rechtshulp kon worden vastgesteld.

In aansluiting op dit rechtssociologische onderzoek werd onderzoek verricht onder de cliënten van de zgn. Jussbuss, die op verschillende punten in Oslo als informatiecentrum 'post vatte' (cf. Groenendijk 1974; Johnsen 1975b: 14-16). In anderhalf jaar nam de Juss-buss ongeveer 2000 zaken in behandeling. Van de cliënten behoorden 18% tot de arbeidende klasse, 16% waren ambtenaar, 15% zelfstandigen en 13% waren gepensioneerd. Een kwart verdiende minder dan 25.000 NK per jaar (= ƒ 12.500,-)

> 'Es sieht so aus als ob das Projekt im starken Masse Rechtsprobleme der Durchschnittbevölkerung aufnimmt - relativ wenige der Kontaktpersonen gehörten zu den Armsten der Armen und relativ wenige waren besonders wohlhabend' (Johnsen 1975b: 15).

Omdat deze twee onderzoeken verricht werden in een verstedelijkt gebied werd het Juss-buss projekt in 1974 uitgebreid tot een landelijke regio (Tromsö). In twee kleine dorpjes werden bewoners aan huis bezocht, waarbij rechtshulp werd aangeboden en interviews werden afgenomen (n=111). In twee andere dorpjes werd rechtshulp aangeboden en gegevens verzameld via een plaatselijk bureau of via de Juss-buss. Hierdoor werd een systematische vergelijking mogelijk van de methode van benadering van potentiële rechtzoekenden en de aard van de gerapporteerde rechtsproblemen.

> 'Der Filtereffekt war erheblich: das ambulante Buro nahm Rechtsfälle von 12% der Haushalte entgegen, während das Buro im Kommunalen Zentrum von 5% Fälle entgegen nahm - gegenüber 60% in der Befragung. Dieser Filtereffekt scheint in Familiensachen und Sozialsachen besonders stark zu sein'. (p. 18).

De voornaamste conclusie uit dit - op het gebied van de rechtshulpproblematiek unieke - onderzoek luidt: hoe groter de afstand tussen rechtshulpverlenende instantie en rechtshulpzoekende, hoe groter de filterwerking van de vervulling van de behoeften aan hulp, zowel in het aantal als in de aard van de rechtsproblemen (Johnsen 1975a en 1975b).

3.4 Onderzoek in Nederland

Er is weinig sociologisch onderzoek naar de oorzaken van de leemte in de rechtshulp verricht in Nederland. Er is statistisch materiaal aanwezig in de jaarverslagen van een aantal rechtswinkels en in het rapport 'De kosteloze rechtsbijstand in Nederland'. (1e verslag van de commissie Boekman). Uit dit laatste rapport valt vooral de grote toename van de verleende kosteloze rechtsbijstand in de periode na 1966 op: 'een belangrijk deel van de procespraktijk bestaat uit kosteloos gevoerde processen en de kosteloze rechtsbijstand (maakt derhalve) kwantitatief een belangrijk deel van de rechtspraktijk uit'. (1972: 26) Uit deze toename kan wellicht de verbazing van vele advocaten verklaard worden, over opmerkingen, waarin zij 'beschuldigd' worden

van een verwaarlozing van de rechtshulp aan min- en onvermogenden. Als een groot deel van hun wachtkamers gevuld is, met niet zelf-beta-

lende cliënten, is het wellicht moeilijk dit aandeel van de rechtshulp niet tegen de achtergrond van de eigen procespraktijk te zien, maar tegen de achtergrond van het potentieel aan problemen waarmee deze groep cliënten om hulp zou kunnen komen. Het rapport maakt bovendien duidelijk dat deze toevoegingen voor bijna driekwart bestaan uit familiezaken (p. 29) (net zoals in Engeland, Noorwegen en Zweden (White 1973: 21; Johnsen 1975a: 8)). De groei van de kosteloze rechtsbijstand in de laatste tien jaar is vooral te verklaren uit de toename van het aantal echtscheidingen en de daardoor veroorzaakte processen.

Naast dit waardevolle statistische materiaal hebben van Gils en van Westrop een poging gedaan om de theorie van Carlin, Howard en Messinger in Nederland te toetsen. Hun onderzoek (1972) bestond uit vraaggesprekken met 215 cliënten van de rechtswinkel te Rotterdam, direct na hun bezoek aan die rechtswinkel. In dit onderzoek wordt vooral gezocht naar factoren die klaarblijkelijk de toegang tot de advocatuur belemmerden: geringe competentie, kennis en sociale vaardigheden, geen geld of geen geld er voor over, machteloosheid en uitzichtloosheid in hun sociale situatie, grote culturele, financiële, psychologische en administratieve barrières op hun weg naar de advocatuur.

De aanwezigheid van deze barrières bleek uit hun onderzoek: 39% van de ondervraagden vond de kosten van de advocaat te hoog (ook al zouden zij in aanmerking komen voor gratis rechtshulp), 24% dacht dat hun probleem niet door een advocaat werd behandeld, 20% noemde de benaderingswijze, 13% de ingewikkelde procedure en 8% tenslotte noemde slechte ervaring die zij eerder met advocatuur gehad hadden (1972: 24) (cf. Carlin, Howard, Messinger 1967).

Voorts bleek kennis van de toegangswegen gering, alsook de vaardigheid in probleemoplossingen. Deze gegevens uit het onderzoek vormen een duidelijke bevestiging van de aanwezigheid van eigenschappen die Carlin, Howard en Messinger zo kenmerkend achten voor de lagere inkomensgroepen.

Niettemin bleek van de 251 ondervraagde wetswinkelcliënten 37% reeds tevoren contact te hebben gehad met een advocaat, waarbij de laagste klassen zelfs iets vaker naar een advocaat toe waren geweest (p. 23). Dit cijfer, dat in het licht van de resultaten van ons eigen onderzoek (zie hoofdstuk 5) uitzonderlijk hoog genoemd moet worden, stelt de bewering, dat de lagere inkomensgroepen moeilijk de weg naar de advocaat konden vinden weer op losse schroeven. Vermoedelijk was de ondervraagde cliëntgroep niet representatief voor de groep lagere inkomens; of was hun komst naar de wetswinkel juist wèl te verklaren uit grotere vaardigheden, althans in vergelijking met andere leden van hun groep. Helaas werd de aard van het vroegere contact met de advocaat niet in het onderzoek vermeld, zodat een vergelijking tussen de problemen, waarmee men naar een advocaat ging en die waarmee men naar de wetswinkel ging niet mogelijk is. Deze vergelijking zou licht werpen op het moeilijk te verklaren hoge percentage van advocaat-cliënten. De onmogelijkheid om vast te stellen in hoeverre de wets- en rechtswinkelbezoekers representatief zijn voor alle rechtzoekenden, heeft ons ertoe gebracht om aan de andere kant te beginnen: bij de niet-cliënten of potentiële cliënten.

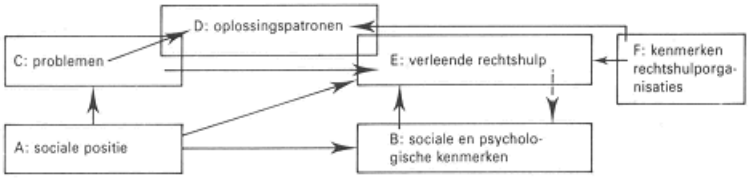
3.5 Uitspraken over de leemte in de rechtshulp: een samenvattend overzicht

Theorie is een leidraad bij onderzoek. Kennisneming van de verschillende theorieën over de leemte in de rechtshulp geeft reeds de richting aan waarin ons onderzoek zich zou gaan bewegen. Ons onderzoek beoogt een verdere bijdrage aan deze theorievorming. Om die reden moest het onderzoekontwerp de mogelijkheid in zich dragen de verschillende factoren, genoemd in de verschillende theorieën met elkaar in samenhang te brengen. Voordat we tot de bespreking van onze onderzoekopzet overgaan is het nuttig om schematisch deze theorieën naast elkaar te plaatsen en zoveel mogelijk in toetsbare uitspraken te formuleren.

De sleutelbegrippen van de vier theorieën vatten we in onderstaand schema samen in zes clusters van variabelen, voorgesteld als blokken:

A: de plaats in de sociale structuur: sociale positie, (inkomen, beroep, leeftijd, geslacht, gezinsverband, opleiding).
B: de kenmerken van sociale en psychologische aard: sociale vaardigheden, juridische vaardigheid, sociale participatie, attitude jegens het recht, kennis van de toegangswegen tot de rechtshulp.
C: de rechtsproblemen: aard, ernst, aantal.
D: de probleemoplossingspatronen, die gevolgd worden. hulp van organisaties, andere hulpverlening, oplossingen op eigen initiatief
E: de verleende rechtshulp: feitelijk gebruik, eerdere contacten, oordeel over vroegere hulp.
F: kenmerken van rechtshulporganisaties: informele stratificatie binnen de advocatuur, hulpverlening via markt, hoogte pro-deo uitkering e.d.

Schema:



De verschillende theorieën kunnen nu eenvoudig worden weergegeven, waarbij de pijl de bepalende factor voorstelt.

- de economische vermogenstheorie: A → E
- de sociaalpsychologische vermogenstheorie: AB → E
- de participatietheorie: AB → C → E
- de organisatietheorie: AB → C →

AB → C → D ↔ E → F

De vier theorieën kunnen ook verbaal weergegeven worden in de volgende - soms rivaliserende - uitspraken. Deze uitspraken fungeren als te toetsen hypothesen in ons onderzoek.

I: *de economische vermogenstheorie* (cf. Carlin, Howard en Blom).
1.1. de contacten met advocaten verschillen per inkomensgroep;
1.2. mensen in lage inkomensgroepen/beroepsgroepen hebben minder frequent contact gehad met advocaten;

II. *de sociaal-psychologische vermogenstheorie* (cf. Carlin, Howard, Messinger).
2.1. bij verschillende inkomens/beroepsgroepen bestaan verschillende vaardigheden (sociaal-psychologische vermogens);
2.2. binnen de lagere inkomens/beroepsgroepen is er niettemin een verschillende mate van sociale vaardigheden;
2.3. het gebrek aan deze vaardigheden leidt tot minder frequent contact met advocaat;
2.4. mensen in lage inkomens/beroepsgroepen zijn minder bekend met juridische remedies voor hun probleem;
2.5. mensen in lage inkomens/beroepsgroepen zijn eerder geneigd om géén juridische actie te ondernemen (‘laten zitten’ van problemen);
2.6. mensen in lage inkomens/beroepsgroepen zijn, na en door contacten met rechtbank/advocatuur vervreemd geraakt van het recht; dit uit zich in een negatieve houding en geringe bereidheid nog eens juridische actie te ondernemen;
2.7. mensen in lage inkomens/beroepsgroepen worden gekenmerkt door onzekerheid, angst voor represailles door juridische tegenpartij;
2.8. mensen in lage inkomens/beroepsgroepen worden gekenmerkt door voorkeur voor of behoefte aan een patronagesysteem van hulpverlening;
2.9. mensen in lage inkomens/beroepsgroepen wonen minder in de nabijheid van advocaten;
2.10. mensen in lage inkomens/beroepsgroepen zijn minder bekend met advocaten/notarissen;
2.11. mensen in lage inkomens/beroepsgroepen zijn minder in staat hun geografische lokatie te doorbreken;
2.12. mensen in lage inkomens/beroepsgroepen hebben een onzuiver beeld over de kosten van een advocaat;
2.13. advocaten helpen niet graag mensen uit lage inkomens/beroepsgroepen;
2.14. de sociale stratificatie binnen de advocatuur vertoont samenhang met het sociale stratificatiepatroon van cliënten;
2.15. mensen in lage inkomens/beroepsgroepen zijn kwestbaarder als consument (afbetaling, koop langs de deur, tweedehandskoop);
2.16. mensen in lage inkomens/beroepsgroepen zijn minder vaak lid van organisaties;
2.17. geringe organisatiegraad geeft minder contacten met advocaten.

III. *de participatietheorie* (Sykes, Reiss en Mayhew)
3.1. grotere participatie in het maatschappelijk verkeer brengt meer rechtsproblemen;

3.2. meer rechtsproblemen leiden tot meer contacten met advocaten;
3.3. grotere participatie leidt tot meer contacten met advocaten;
3.4. mannen hebben meer rechtsproblemen en meer contacten met advocaten gehad dan vrouwen, werkenden meer dan niet-werkenden, mensen van middelbare leeftijd meer dan ouden van dagen en jeugdigen, zelfstandigen meer dan niet-zelfstandigen, leden van organisaties meer dan niet-leden;
3.5. mensen in lage inkomens/beroepsgroepen participeren minder in het maatschappelijk verkeer (koop), en hebben minder problemen en minder contacten;
3.6. mensen in lage inkomens/beroepsgroepen participeren minder in organisaties (cf. uitspraak 2.16);

IV. *organisatietheorie* (Reiss en Mayhew)
4.1. de verlening van rechtshulp, zich uitend in een contact met een advocaat, is een resultante van 1) het type probleem, 2) de opvatting van de potentiële cliënt over de 'typische manier' om een probleem op te lossen, 3) de opvatting van de advocatuur en de rechtswetenschap om bepaalde problemen op een typische manier op te lossen;
4.2. dat een deel van de behoefte aan rechtshulp *niet* leidt tot een contact met een advocaat is een gevolg van een beperkte rechtshulp-definitie van de advocatuur;
4.3. het type rechtsprobleem varieert naar sociale groep: bepaalde groepen hebben 'groeps-typische' rechtsproblemen;
4.4. de typische problemen van hogere inkomensgroepen (problemen gerelateerd aan bezit en eigendom) worden vaker door advocaten behandeld dan de problemen, die typisch zijn voor lagere inkomensgroepen (relaties met overheid, sociale zekerheid, arbeid);
4.5. voorzover rechtsproblemen gelijkelijk verdeeld zijn over de diverse groepen (bijv. echtscheiding) is er geen verschil te constateren in de hulpverlening door een advocaat, zowel kwantitatief als kwalitatief;
4.6. de typische oplossingspatronen variëren naar type rechtsprobleem;
4.7. de typische oplossingspatronen variëren tevens naar sociale groep;
4.8. mensen in hogere inkomens en beroepsgroepen zijn meer in staat op eigen initiatief problemen op te lossen dan mensen in lagere groepen.

Hoofdstuk 4 Opzet en werkwijze van het onderzoek

4.1 Inleiding

4.2 Keuze van het type onderzoek: explorerend-beschrijvend

4.3 Keuze van populatie en steekproef

4.4 Keuze van de variabelen

4.5 Keuze van de waarnemingstechniek: het kwalitatieve interview

4.6 Keuze van de verwerkingstechniek

4.1 Inleiding

Sociologisch onderzoek bestaat uit het nemen van een zéér groot aantal beslissingen op zeer verschillende tijdstippen en in zeer verschillende situaties. Sommige van deze beslissingen worden in de studeerkamer genomen vóórdat ook maar iets van 'het onderzoek' zichtbaar wordt. Andere beslissingen worden genomen door personen, die door de onderzoekers tijdelijk voor het verrichten van enkele diensten worden ingeschakeld (interviewers en codeurs). Hierdoor is het gevaar groot dat een deel van de beslissingen onzichtbaar wordt voor de onderzoekers. Nu kunnen onderzoekers besluiten om - zoals wij dat gedaan hebben - het interviewwerk niet uit te besteden en het zelf te doen. Dit verkleint de onzichtbaarheid van vele belangrijke beslissingen, althans wanneer de onderzoekers-interviewers zich er telkens van bewust blijven dat zij keuzen maken. Het reduceert echter op geen enkele wijze de myriade van beslissingen. Het doen van sociologisch onderzoek is zelf de moeite van een onderzoek waard.

Niet alle beslissingen, die genomen moeten worden, hebben eenzelfde effect op de uitkomsten of de richting van het onderzoek. Met name al die beslissingen, die tijdens de uitvoering van het veldwerk genomen worden (de zgn. uitvoeringsbeslissingen), zijn minder richtinggevend. Vele hiervan zijn immers het gevolg van de eerder genomen principiële beslissingen (cf. Vercruysse 1960: 84). Aan deze beslissingen, die merendeels aan het feitelijke onderzoek voorafgaan, zullen we in dit hoofdstuk aandacht wijden. Ze betreffen de beslissing over het type onderzoek, over de keuze van de variabelen, over de keuze van populatie en steekproef, over de waarnemingstechniek en over de verwerking van het verkregen materiaal.

4.2 Keuze van het type onderzoek: explorerend-beschrijvend

Onderzoek naar behoeften aan rechtshulp vindt in Nederland plaats in een onontgonnen gebied. Dit vermindert de kans om in een eerste onderzoek allerlei hypothetische verbanden tussen verschijnselen te toetsen. Het onderzoek, dat in dergelijke situaties meestal wordt aanbevolen, is het explorerende onderzoek. In dat type onderzoek gaat men na of de indrukken uit de persoonlijke waarneming van een aantal verschijnselen algemeen geldig zijn. Men probeert deze indrukken te preciseren en in verband te brengen met andere verschijnselen. Ofwel men exploreert om begrippen te vormen. Hiervoor is nog niet van belang hoevéél waarnemingen men verricht of dat de waarnemingen representatief zijn. Men probeert een empirische basis te verschaffen aan veronderstellingen omtrent samenhangen in de werkelijkheid.

In zekere zin fungeerde het werk van wetswinkels reeds als zo'n exploratie van de behoeften aan rechtshulp. In een tweetal gevallen ging dit werk gepaard met explorerend wetenschappelijk onderzoek, dat zich echter beperkte tot personen, die reeds op een of andere manier de weg naar een rechtswinkel gevonden hadden (cf. Van Gils en Van Westrop 1972 en Kamstra 1974). Zowel de statistische overzichten van het werk van wetswinkels als deze onderzoeken geven ons wel inzicht in bepaalde aspecten van de leemte in de

rechtshulp. Maar enkele belangrijke aspecten blijven nog aan het oog onttrokken, zoals: welke mensen vinden wel de weg naar de advocatuur, welke mensen vinden de weg naar andere rechtshulpverleners, welke mensen vinden ook niet de weg naar de nieuwere vormen van rechtshulp en waarom niet? Met andere woorden door de *afwezigheid* van de mogelijkheid tot vergelijking tussen verschillende groepen van burgers die wel en burgers die geen contacten met diverse rechtshulpverleners hebben gehad, en die geen, weinig of veel rechtsproblemen hebben, wordt een precieser inzicht in de rechtshulpproblematiek verhinderd. Ons onderzoek diende derhalve iets verder te gaan. Door een vergelijking tussen cliënten en niet-cliënten en tussen cliënten van de ene en van de andere rechtshulpverlener, trachten wij de factoren op te sporen die de weg naar rechtshulp effenen of blokkeren. Voor dit doel werd een beschrijvend onderzoek noodzakelijk geacht. Vercruysse typeert dit onderzoek als volgt 'In zijn meest simpele vorm wijkt een beschrijving maar weinig van exploratie af. In plaats van enkele door de onderzoeker zonder voorzorgen gekozen gevallen is hier de toeleg aanwezig om door *zo willekeurig mogelijke selectie van een voldoende aantal gevallen* een beschrijving te geven van een representatieve steekproef uit een grotere collectiviteit' (Vercruysse 1960: 105).

Deze keuze voor een steekproefonderzoek onder personen betekende echter niet dat een exploratieve opzet afwezig was. Door de keuze van de waarnemingstechniek (kwalitatieve interviews, zie 4.5) werd ruimte geschapen om langs inductieve weg tal van interessante en relevante aspecten te ontdekken van de wijze waarop burgers rechtsproblemen, rechtshulp en, algemener, 'het recht' ervaren. Deze inductieve werkwijze is te zien als een exploratie van het veel algemenere probleem van de rechtsbedeling en de sociale effecten van rechtspleging in onze samenleving. Zonder een verbinding met dit algemenere probleem vervalt de rechtshulpproblematiek al snel tot een welles-nietes spelletje voor groepen hulpverleners, die met elkaar concurreren op de rechtshulpmarkt.

De buitenlandse theorieën over de leemte in de rechtshulp hebben wij in hoofdstuk 3 samengevat in toetsbare uitspraken. In ons onderzoek werd derhalve toegewerkt naar toetsing van deze hypothesen. Door de willekeurig gekozen waarnemingseenheden werd een verklaring van enkele specifiek veronderstelde oorzaken van de leemte in de rechtshulp mogelijk. 'Representativiteit opent ook de weg naar een schatting van de sterkte-verhouding der oorzaken. De laatste eigenschap maakt het representatieve verklarende onderzoek aantrekkelijk als vorm van toegepast onderzoek' (ibidem: 109). Niettemin heeft ons onderzoek om verschillende redenen slechts een beperkte verklaringswaarde. Ten eerste worden in de organisatietheorie van Reiss en Mayhew kenmerken van de rechtshulporganisaties en van de rechtswetenschap ingevoerd als belangrijke verklarende variabelen van de leemte in de rechtshulp. Om deze verklaringen, in Nederland eveneens het volle gewicht te geven, zou uitvoerig (historisch) onderzoek van de advocatuur en de rechtswetenschap zèlf op zijn plaats zijn. Door ons te beperken tot een onderzoek bij individuele personen beperken we tegelijkertijd de mogelijkheid tot een volledige verklaring van de leemte in de rechtshulp. Slechts op personen herleidbare factoren, die de leemte bepalen, komen in ons onderzoek aan de orde. Ten tweede kozen we om pragmatische redenen

voor een steekproef uit drie gemeenten in Nederland (zie 4.4). Hierdoor wordt de mogelijkheid om kwantitatief te generaliseren naar 'de Nederlandse bevolking' uitgesloten. Omdat wij het inzicht in de *kwalitatieve aspecten* van de leemte in de rechtshulp nog onvoldoende achtten, vonden we een *kwantitatieve schatting* van de behoeften aan rechtshulp voor heel Nederland te voorbarig. Eveneens om pragmatische redenen werd het aantal te houden interviews vóór het begin van het onderzoek bepaald op ongeveer 500. Dit aantal mocht voldoende geacht worden voor de toetsing van bepaalde samenhangen. Maar omdat het absolute aantal personen binnen de steekproef, dat contacten heeft gehad met advocaten en andere rechtshulpverleners, soms te klein is, wordt in deze gevallen de verklaring van die samenhangen weer bemoeilijkt. Het onderzoek kan dus gekenmerkt worden als beperkt-verklarend. De in het onderzoek naar voren gekomen samenhangen moeten derhalve nog eens getoetst worden in een survey van veel grotere omvang (± 2000), wil men althans uitspraken doen over de leemte in de rechtshulp, die gegeneraliseerd kunnen worden voor de gehele Nederlandse bevolking.

4.3 Keuze van populatie en steekproef

Bij recente onderzoeken (Sykes 1969, Abel-Smith, Zander en Brooke 1973, Caplowitz 1967) werd een at random steekproef getrokken uit de bevolking van bepaalde armoedewijken. De keuze van de populatie was erop gericht aan te tonen, dàt er problemen en behoeften aan rechtshulp aanwezig waren in de lagere inkomenslagen en hoeveel van deze problemen via een advocaat wel of niet behandeld werden.

Bij het onderzoek van Sykes had dit tot gevolg dat de respondenten met het hoogste inkomen nog maar net boven de armoedegrens (minder dan $ 3000. - per jaar in 1969) leefden. In het onderzoek van Abel-Smith e.a. behoorde 2% van de steekproef tot de hogere inkomensgroepen. Door de vrij grote steekproef waren er absoluut gezien voldoende respondenten uit de hogere klassen om uitspraken te doen over die groepen. Reiss en Mayhew werkten met een gestratificeerde steekproef, waarin als populatie alle inwoners van de stad Detroit werden genomen (n=780). Hiermee kon men verzekerd zijn van een voldoende aantal negers in de gestratificeerde steekproef, zodat relevante vergelijkingen tussen blanken en negers mogelijk werden. Dit onderzoek leidde wellicht juist door deze bredere opzet tot een correctie van een economisch-deterministische visie op de leemte in de rechtshulp. Wilden wij voor Nederland de ons inziens belangrijke organisatietheorie op zijn verklarings-waarde verkennen, dan moesten wij hiermee rekening houden bij het kiezen van onze populatie. Hiertoe zouden in een at random steekproef een voldoende aantal respondenten moeten worden aangetroffen van die groepen, die in de participatie- en organisatietheorie een aparte rol spelen, zoals personen buiten het arbeidsproces (uitkeringsgerechtigden), buiten het interactieproces (huisvrouwen, bejaarden), personen met intensieve deelname aan het maatschappelijk-juridische verkeer (ondernemers), met hoge inkomens, met inkomens die net boven de toevoegingsgrens liggen en met inkomens beneden de grens voor gratis rechtshulp.

Na inspectie van enkele demografisch-statistische gegevens van de door ons te kiezen gemeenten bleek dat in een at random steekproef van ongeveer 200 personen per gemeente in absolute aantallen 30 tot 40 uitkeringsgerechtigden te verwachten waren (15%-20%). Tevens kon een groep van voldoende grootte verwacht worden met een inkomen boven de toevoegingsgrens.

Keuze van gemeenten

Om de verschillen in rechtshulpbehoeften tussen de grote stad, een middelgrote stad en tussen stad en platteland te verkennen kozen we voor een clustering van onze populatie in drie gemeenten: (1) een metropool in het westen (Amsterdam) met een grote advocatendichtheid en allerhande andere rechtshulporganisaties (757.000 inwoners), (2) een middelgrote verstedelijkte gemeente (Heerlen) in het zuiden (74.000 inwoners) met een redelijke advocatendichtheid, maar zonder wetswinkel en (3) een kleine landelijke gemeente (Valburg), die bestaat uit acht kleine dorpskernen (10.600 inwoners). De keuze van deze gemeenten is in zekere zin willekeurig. Elke andere keuze zou even goed of even slecht geweest zijn. Geen enkele gemeente of stad is ‘representatief’ voor geheel Nederland. Wellicht hadden wij een andere provincieplaats kunnen kiezen.

De door ons gekozen gemeente was in zoverre nog belangrijk, omdat deze zich bevond in een sociaal-economisch probleemgebied (Zuid-Limburg) gekenmerkt door hogere werkloosheidscijfers en iets hogere arbeidsongeschiktheidscijfers. Door deze gemeente te kiezen zou iets meer inzicht verkregen kunnen worden in de juridische gevolgen en problemen die verband houden met een sociaal-economische achteruitgang. Een dergelijke problematiek is ook elders actueel of zou zich ook elders kunnen voordoen. Via bemiddeling van de colleges van Burgemeester en Wethouders werden at random steekproeven getrokken uit het bevolkingsregister. In één gemeente werd door ons zelf de steekproef uit het bevolkingsregister getrokken. De leeftijdsgrenzen werden gesteld op 16 tot en met 80 jaar. Deze grenzen werden zo gekozen omdat uit de jaarverslagen bleek dat jeugdigen een opmerkelijk percentage van de wetswinkelcliëntèle uitmaken.

De meer gebruikelijke grens 21-65 jaar werd niet aangehouden, om inzicht te krijgen in groepsspecifieke problemen (bejaarden). Boven 80 jaar werd het probleemloos voeren van een tamelijk lang vraaggesprek onwaarschijnlijk geacht.

De populatie van het onderzoek bestaat derhalve uit de inwoners van de drie gemeenten in de leeftijdsgroep van 16 jaar tot en met 80 jaar. Met inachtneming van de in hoofdstuk 1.5 en in hoofdstuk 8.1 gemaakte voorbehouden zijn de gegevens generaliseerbaar voor de bevolking van deze drie gemeenten. Aan de via de at random steekproef verkregen personen werd een brief verzonden met het verzoek aan het onderzoek te willen deelnemen (zie bijlage A). Er bestond de mogelijkheid om met een antwoordkaartje een gewenst tijdstip voor het vraaggesprek aan te geven of om schriftelijk te weigeren. De wens om wel of niet aan het onderzoek deel te nemen, de vrijwilligheid, werd zorgvuldig gerespecteerd. Hierdoor is het non-response percentage misschien iets hoger uitgevallen (35%) dan bij ‘hard pressure’ (de voet tussen de deur) zou zijn geschied. Een gedetailleerd verslag van de steek-

proeftrekking, de effectieve steekproef, respons en non-respons vindt men in bijlage B.

Uiteindelijk werden 456 vraaggesprekken gevoerd, waarvan 77% door de drie onderzoekers zelf. Voor de overige gesprekken werden zij incidenteel bijgestaan door twee collegae en twee student-assistenten. De gesprekken zijn over de drie steden als volgt verdeeld:

Heerlen:	173 (augustus-oktober 1974)
Valburg:	95 (januari-februari 1975)
Amsterdam:	188 (maart-april 1975)
Totaal	456

4.4 Keuze van de variabelen

Zoals reeds in hoofdstuk 3 is opgemerkt, moet het onderzoekontwerp de mogelijkheid in zich bergen rivaliserende uitspraken over samenhangen tussen de leemte in de rechtshulp en kenmerken van de justitiabelen te toetsen. Omdat de vier theorieën niet zó ver uit elkaar liggen en de bepaalde kenmerken bij de verschillende theorieën toch samenhang vertonen, is het mogelijk een aantal variabelen uit deze verschillende theorieën in één onderzoek op te nemen. Een beperkter opgezet onderzoek, bijvoorbeeld alleen ter toetsing van de sociaal-economische vermogenstheorie, zou weliswaar de methodologische waarde van het onderzoek vergroten, de praktische bruikbaarheid ervan zou verminderen.

De keuze van de variabelen wordt vooral bepaald door het antwoord op de vraag wat we nu eigenlijk moeten weten om antwoord te geven op de door ons gestelde vragen.

Wat moeten we weten?

- omvang van de behoefte aan rechtshulp:	a)	aantal rechtsproblemen in de laatste 5-10 jaar, per persoon, per groep;
	b)	aantal zelf gemelde rechtsproblemen;
	c)	aantal problemen, gemeld na confrontatie met een checklist van problemen;
- aard van de behoefte aan rechtshulp:	a)	welk soort problemen;
	b)	betekenis van deze problemen voor individuen;

	c)	klassificatie naar rechtsgebied;
	d)	klassificatie naar sociale betekenis van probleem: dwingend, oppressief versus beschermend, faciliterend;
- intensiteit van problemen:	a)	welke prioriteit gegeven aan oplossing;
	b)	wat gebeurt er als probleem niet opgelost wordt;

- oplossingspogingen:	a)	aantal;
	b)	aantal zelfstandig ondernomen oplossingspogingen (self-help);
	c)	aantal verzoeken om hulp;
	d)	afloop van oplossingspogingen;
- juridische vaardigheid:	a)	weet men wat zijn rechten en plichten zijn;
	b)	weet men middelen ter effectuering;
	c)	neemt men initiatief;
	d)	self-help;
- sociale vaardigheid:	a)	kennis sociale kaart;
	b)	relatie met bureaucratieën;
- juridische participatie:	a)	aantal aangegane rechtsbetrekkingen gemeld via check-list;
- sociale participatie:	a)	lidmaatschap van kerk, vakbond, sportbond, culturele vereniging, politieke partij, beroepsorganisatie;
	b)	bestuursposities in de onder a) genoemde organisaties;
	c)	steun van deze organisaties bij problemen;
- dienstverlening advocaat:	a)	aantal malen dat men feitelijk gebruik van advocaat gemaakt heeft;
	b)	duur van dienstverlening;
	c)	soort van de dienstverlening (soort verrichting);
- kwaliteit advocaat:	a)	subjectief oordeel over ervaren dienstverlening;
	b)	evaluatie van de kosten;
- toegang tot advocatuur:	a)	beeld van de advocatuur;

	b)	kent men advocaten bij naam;
	c)	hoe kwam het contact tot stand (verwijzingspatroon);
	d)	schatting van de kosten van een advocaat;
- toegang tot andere rechtshulporganisaties:	a)	aantal malen contact met wetswinkel, notaris, deurwaarder, rechtskundig adviseur, vakbondsjurist, bedrijfsjurist;
	b)	kent men naam van notaris;
	c)	contact met rechtbank, naam van rechter;
- toegang tot andere hulpverleningsinstellingen:		aantal malen contact met:
	a)	burgerraadsman/sociale raadsman;
	b)	gemeenteraadsleden, politici, burgemeester;
	c)	T.V.-ombudsman;

	d)	maatschappelijke hulpinstellingen (sociale dienst);
	e)	politie;
	f)	belastingconsulent;
- onderlinge vergelijking van rechtshulpinstellingen:	a)	naar wie zou men gaan, als men in ernstige moeilijkheden kwam; 1e, 2e en 3e keus;
	b)	vertrouwen in bovenstaande instellingen;
- kennis van de toegangswegen tot rechtshulp:	a)	waar kun je rechtshulp krijgen;
	b)	hoe krijg je kosteloze rechtshulp;
	c)	eigen bijdrage;
	d)	weet men waarvoor men kosteloze rechtsbijstand kan krijgen;
	e)	veroordeling in proceskosten;
- attitude jegens advocatuur:	a)	open uitspraken (kwalitatief);
- vertrouwen in rechter:	a)	open uitspraken (kwalitatief);
- eerdere contacten met rechtshulp:	a)	hoeveel, hoelang geleden;
- ervaring met en oordeel over rechtshulp:	a)	wetswinkel;
	b)	advocaat;
	c)	notaris;
- sociale en economische kenmerken:	a)	opleiding;
	b)	inkomen;
	c)	beroep;
	d)	werkend - niet werkend;
	e)	leeftijd;
	f)	geslacht;
	g)	alleenstaand/gezinsverband;

De checklist van juridische problemen

De aard en het aantal rechtsproblemen zijn sleutelvariabelen geworden in het onderzoek. Ten eerste zou uit de aard van een ervaren rechtsprobleem (bijv. echtscheiding of schuldvordering boven de grens van de bevoegdheid van de kantonrechter) de noodzaak van en dus behoefte aan rechtshulp blijken. Ten tweede zou uit de verhouding tussen aantal ervaren rechtsproblemen en al of niet gezochte en verkregen rechtshulp een stuk van de leemte in de rechtshulp kunnen blijken. Maar hoe valt nu waar te nemen of justitiabelen geconfronteerd zijn met rechtsproblemen? Vaak wordt gesteld dat vele burgers zich er niet eens van bewust zijn dat door hen ervaren problemen als rechtsproblemen gedefinieerd kunnen worden. Als deze veronderstelling juist is, dreigt men in een vicieuse cirkel te geraken wanneer men volstaat met te vragen of de betreffende burgers rechtsproblemen ervaren. We besloten derhalve naast én na de vraag of de respondent in de laatste jaren met juridische kwesties en problemen te maken had gehad, een checklist van rechtsbetrekkingen aan de respondenten voor te leggen, waarin gevraagd werd (a) òf men dit type rechtsbetrekkingen had aangeknoopt, (b) of men er problemen mee had ervaren en (c) hoe deze problemen afgelopen en/of opgelost waren.

In verschillende buitenlandse onderzoeken was eveneens gebruik gemaakt van een dergelijke lijst van tevoren geselecteerde rechtsbetrekkingen (Sykes 1969, Abel-Smith e.a. 1973). Analyse van deze lijsten leidde tot het opstellen van een checklist voor ons onderzoek: een soort juridisch-biografische vragenlijst waarmee de ervaringen met rechtsbetrekkingen van de respondenten systematisch konden worden nagegaan. Deze lijst omvatte de volgende rechtsbetrekkingen: familierechtelijke betrekkingen (echtscheiding, alimentatie), schade (autoschade, verzekering), koop (garantie, reparatie, afbetaling, colportage), relaties met overheid (uitkeringen, vergunningen, sociale verzekeringen, beurzen), huur (reparatie, huurprijs), strafzaken, testament, contracten, koop van een huis, advies bij bedrijfsuitoefening, belastingen en arbeid (vakantie, loon, ontslag) (zie Bijlage A).

Naast deze checklist werden tien hypothetische probleemsituaties aan de respondenten voorgelegd. Hoewel niet bedoeld, bleken deze vragen ook aanleiding te geven om zelf ervaren problemen te vermelden.

Het aantal en de aard van de ervaren rechtsproblemen konden derhalve op drie manieren tijdens het vraaggesprek naar voren komen: (1) spontaan door de respondent gerapporteerd, soms nog voordat het eigenlijke interview begonnen was, of als antwoord op de algemene vraag of men de laatste jaren problemen had gehad met het recht, (2) via het nalopen van de checklist en (3) naar aanleiding van de tien hypothetische probleemsituaties.

Wij hadden verwacht dat de spontaan gerapporteerde problemen urgenter of ernstiger van aard zouden zijn, dan de problemen die via de checklist naar voren kwamen. Toch bleek dit niet altijd het geval te zijn. Vele respondenten kwamen niet direct met ervaren moeilijkheden op de proppen. Soms gebeurde dit pas nadat het ijs tussen interviewer en respondent gebroken was en een zeker vertrouwen was ontstaan. Soms wachtte men zelfs met het aan de orde stellen van een probleem tot na het moment dat het interview formeel beëindigd was. Dit waren vaak wel voor de persoon in kwestie levende en ernstige problemen. Doordat vele factoren van de interviewsituatie meespeelden (bijvoorbeeld de spontaniteit of openheid van de respondent, de indruk die de interviewer maakte), is naar onze mening *de manier waarop* het probleem gerapporteerd werd niet bepalend voor de aard of de ernst van het probleem.

Wij menen dat het aldus verkregen aantal geinventariseerde rechtsproblemen een goede doorsnee geeft van het totaal aan problemen, dat mensen gedurende hun leven in contact brengt met het recht. Er is één proef op de som geweest van de adequaatheid van de door ons gekozen methode van inventarisatie. Een respondent had, nadat de komst van een onzer per brief was aangekondigd voor zichzelf een lijstje gemaakt met acht kwesties die hij aan de interviewer wilde voorleggen, nog voordat het vraaggesprek zou beginnen. Nadat de interviewer hem had gevraagd om eerst de vragenlijst na te lopen bleek dat alle acht kwesties in de loop van het gesprek aan de orde waren gekomen.

Alle problemen groot en klein, die in de gesprekken naar voren waren gekomen, werden vervolgens door de interviewers op kaartjes gezet. Deze kaartjes vormden het belangrijkste materiaal voor de analyse van de rechtsproblemen en hun oplossingen (zie hoofdstuk 6).

De methode die gekozen werd, bracht het dilemma met zich dat men een zekere juridische kennis moest bezitten om het gesprek over rechtsproblemen met de respondent te kunnen voeren. Ditzelfde probleem had zich ook voorgedaan aan de Engelse onderzoekers Abel-Smith, Zander en Brooke. Na aanvankelijk geëxperimenteerd te hebben met juristen als onderzoekers is men er uiteindelijk van afgestapt. 'We ultimately selected our interviewers on the basis of experience of interviewing and not on the basis of knowledge of the law' (1973: 113). Wij kozen daarentegen wèl voor de juridische kennis, daarin gesteund door het feit dat alle drie de onderzoekers een juridische opleiding hadden gevolgd en ervaring hadden met interviewen. Tijdens het interview werden een groot aantal vragen over rechtskwesties door de interviewers zo goed mogelijk beantwoord en werd in andere gevallen doorverwezen naar verschillende rechtshulpinstanties.

4.5 Keuze van de waarnemingstechniek: het kwalitatieve interview

Vergeleken met het onderzoek van Abel-Smith, Zander en Brooke werd door ons ook nog op andere punten een andere keuze gemaakt.

Zo schrijven zij in hun onderzoekverslag:

> 'In the light of our pre-pilot experience we abandoned the more open-ended approach of the early drafts and confined both interviews and respondents with more narrow and precise questions. But there appears to be a limit to which this process could be taken without losing the cooperation of the respondent or creating antagonism. For those respondents who had had major legal problems, the subject matter of the questionaire was potentially distressing. They were asked to recall incidents which had often aroused strong emotions at the time and had left emotional scars. Naturally they wanted to tell their stories in their own way and relate to the interviewer not only the facts we wanted collected but often much more - including what they had felt about the whole situation and their opinion of other persons involved in the case' (p. 114).

Terwijl de Londense onderzoekers de eigen interpretaties van de respondent van wat hij meegemaakt had wilden vermijden of in ieder geval wilden bekorten, kozen wij voor de kwalitatieve methode van interviewen waar juist wel deze eigen ruimte voor de respondent werd gelaten. De meeste vragen waren 'open vragen'. Antwoorden hierop werden zoveel mogelijk letterlijk van de respondent overgenomen, soms in telegramstijl. In een later stadium werden deze antwoorden in uitgebreide codes vastgelegd. De effecten van deze verschillende gedragslijn zijn enerzijds te constateren in de verschillende aantallen gehouden interviews: 1651 interviews van gemiddeld drie kwartier voor Londen tegenover 456 interviews van gemiddeld twee uur voor ons onderzoek. Anderzijds valt het ons op dat in het Londense onderzoek geen aandacht wordt geschonken aan de casehistories van alle gedetecteerde problemen. Daardoor wordt geen inzicht in 'typische' manieren van probleemdefinitie en probleemoplossingen verkregen.

De grotere mogelijkheid tot het constateren van samenhangen in de steek-

proef gaat ten koste van inzicht in een potentieel zo belangrijke interveniërende variabele: ‘oplossingspatronen’.

In onze vraaggesprekken werd dus ruimte gelaten voor de ‘eigen verhalen’ van de respondenten. Hierdoor werd op inductieve wijze materiaal verzameld dat waardevol is voor méér dan alleen de behandeling van rechtshulpproblematiek. Regelmatig stootten wij in onze gesprekken op allerlei meer of minder subjectieve noties van recht en rechtvaardigheid, op interessante gevallen van putatief recht en op rake beschrijvingen van rechtshulpverleners.

De kwalitatieve methode heeft ons inziens veel opgeleverd. Naast de antwoorden op de open vragen, leverden de vraaggesprekken veel eigen waarnemingen en ervaring op voor de onderzoekers. Er werd verdiept inzicht verkregen in de kwalitatieve aspecten van de ervaringen van burgers met het recht, in hun afhankelijkheid jegens deskundigen op het gebied van het recht en in hun wijze van redeneren in conflictsituaties. Hoewel de verwerking van dit materiaal moeilijker is, heeft het onderzoek een meerwaarde opgeleverd: los van het uitgangspunt - de toegang tot de rechtshulp - kwam ook materiaal naar voren over het effect van het recht en de rechtspleging op justitiabelen, over gevoelens van relatieve deprivatie, over rechtvaardigheidsnoties gebruikt in allerlei situaties en over de wijze waarop burgers de beslissingen - en vertragingen in beslissingen - van uitvoeringsorganen ervaren.

Deze gegevens kunnen in andere theoretische oriëntaties en theorieën worden verwerkt. Hier is sprake geweest van wat in de literatuur het *serendipity-pattern* wordt genoemd (Merton 1966: 103-108). Men doet in een onderzoek ontdekkingen waarnaar men niet primair op zoek was.

4.6 Keuze van de verwerkingstechniek

Kwalitatieve interviews brengen materiaal voort dat zich moeilijker laat ordenen dan tevoren gecodeerde antwoorden. Kwalitatief onderzoek wordt daarom vaak in kwalitatieve vorm gerapporteerd. Wanneer de analyse en de probleemstelling tevens een schatting van de sterkteverhoudingen gewenst maakt, kan men niet volstaan met de weergave van kwalitatieve impressies.

Ons kwalitatieve onderzoekmateriaal hebben wij overal waar dit mogelijk was kwantitatief verwerkt. Wij kunnen dit aan de hand van een voorbeeld verduidelijken. Wij hebben onze respondenten ondermeer gevraagd naar hun subjectieve beleving en beoordeling van de contacten die zij met een advocaat hebben gehad (kwalitatief). Dit sluit echter geenszins uit dat dit materiaal ook getalsmatig werd geanalyseerd: hoeveel contacten zijn er geweest bij welk soort respondenten (kwantitatief). Van ervaren rechtsproblemen werd de voorgeschiedenis en de afloop geregistreerd (kwalitatief). Tegelijk werd hiermee een kwantitatieve analyse mogelijk: hoevéél rechtsproblemen werden er per respondent en per rechtsgebied geregistreerd.

De verwerking van de gegevens ten behoeve van de kwantitatieve analyse is door de onderzoekers zelf uitgevoerd met behulp van het SPSS-programma op een IBM 370/158 computer.

Een kwantitatieve analyse reduceert de sociale werkelijkheid omdat het afziet van unieke kenmerken van personen of situaties. Kenmerken van personen of situaties worden onder één noemer gebracht met eenzelfde *label* aangeduid. Hierdoor wordt de werkelijkheid voor bepáálde doeleinden hanteerbaarder. Vergelijkingen worden mogelijk tussen verschillende geconstrueerde subklassen van verschijnselen.

Deze werkwijze biedt naast grote voordelen het gevaar dat de gereduceerde werkelijkheid een eigen bestaan wordt toegekend (reïficatie). Om dit gevaar zo klein mogelijk te houden geven wij derhalve op verschillende plaatsen in ons verslag een kwalitatieve - op unieke personen en situaties slaande - beschrijving. Ook deze beschrijving biedt ons inziens niet de ‘volle’ of ‘totale’ werkelijkheid. Ook kwalitatieve analyse reduceert, want ziet af van bepáálde kwantificeerbare kenmerken van verschijnselen.

Door de combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve verslaglegging hopen wij de eenzijdigheid van elk van de twee methoden te verminderen. Zij moeten als elkaar aanvullende methoden in het sociaal-wetenschappelijk onderzoek beschouwd worden.

Deel II. Resultaten van het onderzoek

Hoofdstuk 5 Contacten met rechtshulpverleners

5.1 Algemeen overzicht

5.2 Welk soort zaken worden behandeld door rechtshulpverleners?

5.3 Contacten met andere hulpverleners

5.1 Algemeen overzicht

Als maatstaf voor toegang tot rechtshulpverleners, met name tot de advocatuur, wordt vaak genomen de mate waarin rechtzoekenden *ooit* gebruik gemaakt hebben van de dienstverlening van een advocaat (Carlin en Howard 1965). Wij hebben in hoofdstuk 2 aan 'toegang' een ruimere betekenis toegekend dan aan 'gebruik'. Als een rechtzoekende *ooit gebruik heeft gemaakt van diensten van een advocaat* spreken wij in dit hoofdstuk van (feitelijk) contact. Natuurlijk is dit feitelijk contact een vrij ruwe maatstaf voor gebruik. Er wordt afgezien van de aard en de omvang van het contact en van de wijze waarop het tot stand kwam. Ook de aard van de relatie tussen advocaat en cliënt blijft buiten beschouwing. Er wordt slechts gekeken of er een feitelijk contact heeft plaatsgevonden. Door sommigen wordt het contact aangenomen als aanwijzing voor de behoefte aan rechtshulp: de mensen, die uiteindelijk bij een advocaat terecht zijn gekomen, hebben in ieder geval een behoefte vertaald in een uitdrukkelijke vraag. De vraag is beantwoord door de advocaat in de vorm van zijn dienstverlening. De verschillen in deze gearticuleerde vraag naar rechtshulp vormen wel een eerste aanwijzing voor een al of niet bestaande ongelijkheid in de toegang. *Op deze manier* bleek in de door Carlin en Howard geanalyseerde onderzoeken dat van de hogere inkomensgroepen in de amerikaanse samenleving 65% tot 70% wel eens de diensten van een advocaat had ingeroepen tegenover 35% tot 40% van de lagere inkomensgroepen.

Men kan hierbij nog onderscheid maken in het tijdstip waarop het contact tot stand kwam. In de laatste twee jaar? De laatste vijf jaar of in de laatste twintig jaar? Als men een korte meetperiode neemt (bijvoorbeeld twee jaar) is de betrouwbaarheid van de informatie groter maar de oogst aan contacten erg klein. Men heeft de hulp van een advocaat immers niet elke dag nodig. Als die hulp vaak met emotie gepaard gaat (echtscheiding, strafzaken) mag men er bovendien op rekenen dat de feitelijke contacten met een advocaat nog een tijd lang in herinnering blijven.

Voor dit moment volstaan wij met de vraag of *ooit* tijdens iemands leven contact heeft plaatsgevonden. Oudere mensen hebben dus een grotere kans op contact, omdat een langere tijdsperiode wordt overspannen.

Tabel 1 geeft een overzicht van de contacten die de verschillende groepen mensen ooit met een advocaat en met andere rechtshulpverleners gehad hebben. Gemiddeld heeft één op de vier mensen wel eens een advocaat in de arm genomen. Bij de ouderen is dit één op de drie. Twee derde wordt dus oud zonder advocatenhulp. In vergelijking met de ons bekende buitenlandse onderzoeken is het percentage van 25% voor alle respondenten opvallend laag. Dit kan voor een deel verklaard worden uit de in ons land geldende splitsing tussen advocatuur en notariaat. Tussen de door ons onderzochte gemeenten zijn geen significante verschillen geconstateerd. Mannen hebben iets vaker advocaten geraadpleegd dan vrouwen, maar ook dit verschil is statistisch niet significant. De beroepssfeer verklaart meer van de verschillen in gebruik van de advocaat dan louter inkomensverschillen.

Het hoogste percentage contacten wordt aangetroffen bij de zelfstandigen: 45%. Als men onderscheid maakt tussen grote en kleine zelfstandigen

TABEL 1[+] *Contacten met rechtshulpverleners*: overzicht van de percentages van de respondenten, die óóit een contact gehad hebben met de verschillende rechtshulpverleners (N=456)

% dat ooit contact had met:	advocaat	notaris	vakbond ofberoeps-organi-satie	bedrijfs-jurist	wets-winkel	advocaat en / of notaris
Totaal	25%	46%	12%	4%	6%	55%
absoluut aantal	114	208	53	17	25	250
Plaats: Heerlen	23%	42%***	12%	3%	0,6%***	50%***
Valburg	24	72	12	3	5	74
Amsterdam	28	36	12	5	10	50
Geslacht: man	28%	46%	14%	4%	5%	56%
vrouw	21	45	9	3	6	54
Leeftijd: 16-24 jr.	5%***	10%***	3%***	1%	3%**	14%***
25-34	22	42	5	3	14	52
35-44	27	52	11	1	5	63
45-54	35	57	14	6	4	71
55-64	32	60	20	8	4	65
65 en ouder	31	56	21	2	0	65
Opleiding:						
LO	32%	40%**	16%	2%	3%	56%
LTS, Huishoud-school	23	43	14	2	5	54
ULO, MULO, MAVO	23	52	10	4	6	55

+ De eerste kolom van deze tabel geeft voor de verschillende sociale kenmerken (plaats, geslacht, leeftijd, opleiding, beroep, inkomen en toevoegingsgrens) het percentage van de respondenten die contact gehad hebben met een advocaat. De tweede kolom geeft dit percentage voor contacten met de notaris etc. Leest men de tabel horizontaal, dan krijgt men de verschillen tussen de rechtshulpverleners.
De onderlinge verschillen binnen één sociaal kenmerk (bijvoorbeeld het verschil in leeftijd) zijn statistisch getoetst met de X^2-toets. *** geeft aan dat de verschillen significant zijn met een waarschijnlijkheid van $p \leq .001$ (d.w.z. dat de kans, dat de samenhang tussen het sociale kenmerk en het contact met advocaat etc. op toeval berust, 1 op de 1000 is). Voor ** is deze kans op een toevallige samenhang 1 op de 100 ($p \leq .01$). Voor * is de kans 5 op de 100 ($p \leq .05$).

HBS, HAVO, Atheneum	22	48	7	9	7	50
HTS, HBO, Universiteit	17	53	2	4	11	60
Beroep:						
blue collar	25%	32%**	12%**	3%	9%	44%***
white collar	18	38	5	5	5	46
leiding-gevende werknemers	29	70	11	11	5	71
zelfstandigen	45	69	10	0	10	81
scholier-student	7	10	0	0	10	17
huisvrouwen	19	50	14	1	4	58
AOW-ers	30	55	17	4	0	62
andere uitkerings-gerechtigden	34	47	23	9	4	62
Inkomen: minder dan 833						
p.m. netto	23%	34%***	4%	0%	7%	46%**
834-1040	29	46	13	0	6	54
1041-1250	28	38	17	4	2	52
1251-1666	21	42	15	6	8	53
1667-2080	20	44	15	5	6	48
meer dan 2080	32	76	3	8	3	79
Toevoeging:						
gratis rechtshulp	30%*	26%***	12%	0%*	6%	45%***
eigen bijdrage	18	38	15	4	8	46
net boven grens	26	52	12	5	5	58
ver boven grens	32	76	7	6	2	78

blijkt dat vijf van de zeven (74%) grote zelfstandigen (met meer dan vijftig werknemers) in ons onderzoek één of meer contacten hadden tegenover 14 van de 35 (40%) kleine zelfstandigen (meest middenstanders, boeren en tuinders). Omdat het absolute aantal grote zelfstandigen te klein is hebben we deze twee groepen in onze analyse samengenomen. Hierdoor worden de mogelijke verschillen tussen groot en klein in het juridische handelsverkeer aan het oog onttrokken.

Inkomen, vermogen en het gebruik van de diensten van advocaat en notaris

Ons onderzoek geeft geen bevestiging van de zowel in de wetenschappelijke theorie als in de maatschappelijke discussie vaak geuite opvatting dat het gebruik van de advocatuur het geringste zou zijn bij de minst draagkrachtigen. Er is geen sprake van een rechtlijnig verband tussen inkomen en gebruik van de diensten van advocaten, in die zin dat minder inkomen met minder gebruik en meer inkomen met meer gebruik zou samengaan. Wat opvalt is juist de relatief lage frequentie van contacten bij de middengroepen met een inkomen tussen ƒ 1250,- en ƒ 2000,- per maand netto. Het netto-inkomen per maand geeft echter nog geen aanwijzing wat er met dit maandelijkse bedrag gedaan kan worden: moet dit geld voor consumptie besteed worden of kan er van gespaard worden? Een andere maatstaf voor de financiële positie van de respondenten werd nu gevonden in de vraag of de respondenten in aanmerking zouden komen voor kosteloze rechtsbijstand, wanneer de ter plaatse geldende normen zouden worden toegepast. Deze normen houden rekening met inkomen, eigen vermogen en het aantal kinderen dat voor hun levensonderhoud nog ten laste van het gezinsinkomen komt. Deze samengestelde maatstaf is zuiverder en heeft het voordeel dat de in de rechtshulpdiscussie veel gebruikte term ‘on- en minvermogenden’ op realistische wijze kan worden gebruikt in ons onderzoek. De vaststelling of iemand in aanmerking zou komen voor geheel of gedeeltelijk kosteloze rechtsbijstand gebeurde aan de hand van het door de respondent opgegeven netto maandinkomen, het aantal te verzorgen kinderen onder de 21 jaar, en boven de 21 jaar voorzover zij nog ten laste kwamen van respondent, alsmede de eigen opgave omtrent bezit van een huis. Eén van de auteurs heeft enkele jaren geleden als secretaris van de Raad van Rechtsbijstand in strafzaken te Amsterdam uitvoerig ervaring opgedaan bij de toepassing van deze normen voor kosteloze rechtsbijstand. Onze vaststelling had het volgende resultaat:

TABEL 2 ***Toevoegingsgrens voor kosteloze rechtsbijstand***

	absoluut	**%**	
gratis rechtshulp	111	24%	
eigen bijdrage tot ƒ 100,-	159	35%	59%
net boven toevoegingsgrens	82	18%	
ver boven toevoegingsgrens	94	21%	
gegevens ontbreken	10	2%	
	456	100%	

De respondenten in de eerste groep zouden voor volledig kosteloze rechtsbijstand in aanmerking komen. De tweede groep zou voor deze rechtsbijstand een eigen bijdrage van maximaal ƒ 100,- moeten betalen. In de derde groep werden ingedeeld de respondenten die net niet voor toevoeging van een raadsman in aanmerking zouden komen, omdat hun netto-inkomen tot ƒ 100,- per week hoger lag dan de bovengrens voor rechtsbijstand met een eigen bijdrage. In deze groep vielen ook respondenten wier inkomen onder de grens voor kosteloze rechtsbijstand lag, maar die op grond van hun vermogen (eigen huis) daarvoor net niet in aanmerking kwamen. De vierde groep zijn respondenten met hogere inkomens of aanmerkelijk vermogen.

Uit tabel 2 blijkt dat bijna 60% van de bevolking van de door ons onderzochte gemeenten valt onder wat genoemd wordt ‘on- en minvermogenden’. Toch zal deze wettelijke uitdrukking vaak geassocieerd worden met een veel kleinere groep van laagstbetaalden. Uit de gesprekken hebben wij de indruk dat veel mensen met een middeninkomen denken dat zij niet in aanmerking komen voor kosteloze rechtshulp. Sommigen willen niet hun ‘hele hebben en houden’ bekend maken aan de gemeentelijke sociale dienst. Anderen leggen een direct verband met Armenwet en Bijstandswet. De weerstanden zijn groter bij de mensen die zichzelf tot de middengroepen rekenen. Hier ligt wellicht de verklaring voor het opmerkelijke resultaat van ons onderzoek dat de laagst- en de hoogstbetaalden ongeveer even vaak een advocaat geraadpleegd hebben, terwijl daarentegen de groep ‘eigen bijdrage’ en de groep die net boven de toevoegingsgrens zit de laagste frequenties van contact te zien geven. Het verband tussen contacten met advocaat en inkomens/vermogenssituatie lijkt meer op een U-curve. Nog duidelijker dan bij het netto-inkomen wordt hier de ongelijkheidsthese voor de laagstbetaalden op het punt van feitelijk contact met advocaten weerlegd. De middengroepen vertonen een eigen problematiek, die evenals de rechtshulpproblemen van de laagstbetaalden aandacht verdient (cf. Christensen 1970).

Hoe moet men nu deze opmerkelijke discrepantie tussen de nederlandse en buitenlandse cijfers verklaren? In feite is dit niet zo moeilijk. Zoals reeds opgemerkt doen de angelsaksische advocaten veel verrichtingen die hier door de notaris worden gedaan. De notaris blijkt in ons onderzoek frequenter als rechtshulpverlener op te treden (46% had contact met de notaris tegenover 25% met de advocaat, zie tabel

1). De notaris heeft als cliënt ook frequenter de mensen met hoge inkomens en hoge opleiding. Het rechtlijnig verband tussen inkomen en rechtshulp, dat in buitenlandse literatuur voor de advocaat wordt vermeld, bestaat in Nederland voor de notaris. Als wij nu de contacten met advocaat en notaris samennemen om hiermee kunstmatig de angelsaksische rechtshulppraktijk te benaderen dan blijkt het resultaat nage-

noeg identiek te zijn (zie laatste kolom tabel 1). Ruim 70% van de hoogstbetaalden tegenover ruim 40% van de laagstbetaalden heeft contacten gehad met advocaat en/of notaris (cf. Mayhew en Reiss 1969).

De manier waarop de rechtshulpverlening wettelijk is vastgelegd heeft invloed op het gebruik van en de toegang tot de rechtshulp. De nederlandse burger zal veel minder vaak dan de engelse of amerikaanse burger verplicht in contact komen met een advocaat. Hierdoor zullen ook minder vaak andere - niet verplichte - hulpverleningscontacten met hem ontstaan. De advocaat staat verder weg van de burger dan wanneer hij meer notariële verrichtingen zou doen.

Op het platteland is het contact met de notaris twee maal zo frequent als in de grote stad. De verklarende factor is hier het bezit van huizen en grond. Van onze respondenten had in Amsterdam 15%, in Heerlen 20% en in Valburg 53% een huis gekocht. Ter vergelijking van de cijfers in Amsterdam en Heerlen: bij ondezoek in Leiden bleek 20% een huis te bezitten (Molleman 1975).

Naast deze organisatorische verschillen in de regeling van rechtshulpverlening is nog een andere factor te noemen die kan verklaren waarom de verschillen in gebruik van de advocatuur in Nederland anders liggen dan vaak beweerd wordt; ook anders dan wij aan het begin van dit onderzoek verwacht hadden. Als men namelijk een specificatie aanbrengt in de soort zaak waarvoor men een advocaat raadpleegde dan komen er opmerkelijke verschillen. In tabel 3 wordt aangegeven het soort zaak van het *laatste* contact met een advocaat.

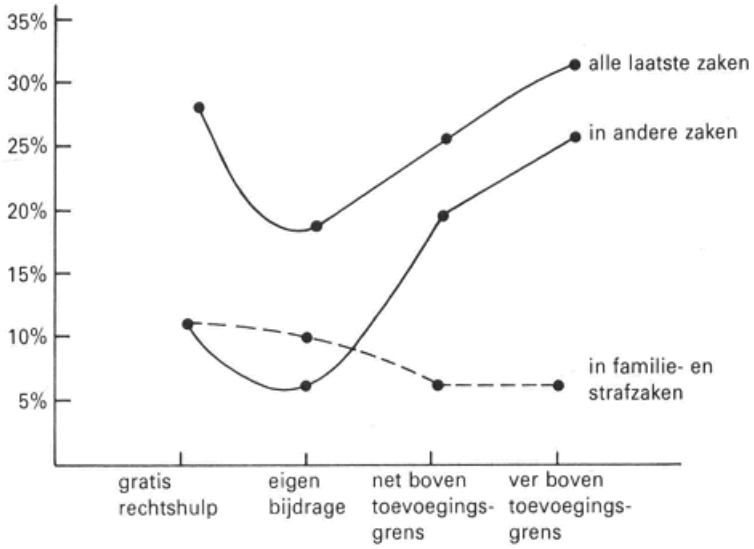
TABEL 3 ***Soort laatste zaak waarvoor advocaat werd geraadpleegd naar toevoegingsgrens (absolute aantallen)***

Soort laatste zaak	***gratis rechtshulp***	***eigen bijdrage***	***net boven toevoe-gings-grens***	***ver boven toevoe-gings-grens***	***totaal***
sociale verzekering	0	2	0	0	2
huurrecht	3	6	5	5	19
arbeidsrecht	2	2	1	0	5
personen-, familie-, erfrecht (echtscheidingen)	12	15	6	6	39
overig civielrecht	7	1	7	15	30
strafrecht	2	3	1	1	7
administratief recht	1	0	0	2	3
andere gebieden	1	0	1	0	2
	28	29	21	29	107

De helft van het aantal zaken voor de groep ver boven de toevoegingsgrens ligt op het terrein van het overige civielrecht. Voor de groep met gratis rechtshulp is dit een kwart. Bij de echtscheidingen liggen de cijfers precies omgekeerd. De verschillen tussen deze twee soorten zaken zijn statistisch significant (X^2 = 19.08; df = 3; p ≤ .001).

Met andere woorden: de groepen beneden de toevoegingsgrens hebben het meest te maken met een advocaat als zij gaan scheiden. De groepen

boven de toevoegingsgrens hebben het meest te maken met een advocaat op het gebied van het overig civielrecht. De hoge frequentie van contacten met advocaten bij de groepen beneden de toevoegingsgrens komt voornamelijk door het aandeel van echtscheidingen in dit totaal. Wanneer wij de echtscheidingen niet meetellen, worden de percentages van de respondenten die ooit contact gehad hebben met een advocaat, voor de vier groepen respectievelijk 14%, 9%, 20% en 26%. In dit geval heeft de groep 'eigen bijdrage' toch nog het minste contact gehad, maar de verschillen tussen de groepen boven en de groepen onder de toevoegingsgrens zijn groot. Hierdoor wordt duidelijker dat de *aard* van het contact mede in de beoordeling moet worden betrokken. Echtscheiding brengt noodzakelijk de bijstand van een advocaat met zich mee; het is in zekere zin gedwongen. Als men wil scheiden komt men uiteindelijk wel bij een advocaat. In andere zaken is vrijwilligheid bij de inschakeling van een advocaat vaker aanwezig. Net als bij de echtscheidingen is het contact met een advocaat in strafzaken in zekere zin onvrijwillig. De verdeling van deze onvrijwillige contacten (echtscheidingen en strafzaken) over de vier inkomens/vermogensgroepen wijkt af van de verdeling van de vrijwillige contacten (zie grafiek).



Op grond van onze gegevens is het onjuist om in het algemeen een ongelijkheid in het gebruik van de advocatuur voor de laagst betaalde groep aan te nemen. Voorlopig is het echter ook nog onjuist om op grond van de afwezigheid van zulke verschillen in gebruik van advocaten te concluderen dat de groepen onder de toevoegingsgrens - en trouwens ook de groep daar net

boven - alle hulp krijgen die zij nodig hebben. De eenzijdigheid in de aard van de contacten van die groepen laat het antwoord op die vraag nog volledig open. In hoofdstuk 6 komt deze vraag aan de orde. De leemte in de rechtshulp is dus niet op te vatten als een ongespecificeerde ongelijkheid. Eerst de relatie met de omvang en de aard van de behoefte op de verschillende gebieden van het recht en met de uitgebreidheid van de hulpverlening kan een uitspraak over deze ongelijkheid zinvol maken.

Het gebruik van de rechtshulp van vakbonden, wetswinkels en deurwaarders

Behalve door advocaten en notarissen wordt ook door vakbonden en beroepsorganisaties, deurwaarders, rechtskundige adviseurs, wetswinkels en bedrijfsjuristen rechtshulp verleend.

Zoals in hoofdstuk 1 reeds ter sprake kwam hebben de vakbonden een lange geschiedenis van rechtshulp achter zich. Tot nu toe was onbekend welk deel van de bevolking gebruik heeft gemaakt van de rechtshulp van de vakbonden en/of beroepsorganisaties. In onze drie steekproeven bedroeg dit 12% (zie tabel 1). In negen van de tien gevallen ging het hier om rechtshulp van een vakbond. In aanmerking genomen dat één op de drie werknemers aangesloten is bij een vakorganisatie, komt deze 12% op de totale bevolking in de drie gemeenten ons realistisch voor. Bovendien valt het op dat in de drie gemeenten precies hetzelfde percentage werd gevonden.

Vakbondsbureaus trekken volgens onze cijfers vooral oudere mensen aan en mensen met lage scholingsgraad. Dit contrasteert met de cliënten van bedrijfsjuristen en met de in ons onderzoek aangetroffen cliënten van wetswinkels. De soort zaken waarvoor de rechtshulp van vakbond, de bedrijfsjurist of de wetswinkel werd ingeroepen vertoont niet veel verschil. Wel valt op dat de bedrijfsjurist en de wetswinkel meer de mensen met middelbare en hogere opleiding aantrekken. Bij de wetswinkels springt de groep tussen 25 en 34 jaar er nog uit. Wij spreken van contact met een *bedrijfsjurist* als een respondent voor een privé-probleem de hulp heeft ingeroepen van een jurist in het bedrijf waar de respondent werkt. De bedrijfsjurist lijkt vooral cliënten aan te trekken die in het bedrijf niet te ver van hem afstaan (white collars en leidinggevende werknemers).

Het vaste patroon van sociale organisatie en interactie kan gezien worden als een belangrijke beïnvloedende factor voor de benadering van een rechtshulpverlener. Valt men nu buiten een vast organisatie- of interactiepatroon - en een aanzienlijk deel van onze bevolking valt daar buiten - dan lijkt het erop dat voor sommige van deze groepen de wetswinkel een belangrijke rechtshulpverlener aan het worden is. Wanneer men op een of andere manier buiten het arbeidsproces raakt (AOW-ers of andere uitkeringsgerechtigden) dan blijkt men wel voor een aanzienlijk deel op de rechtshulp van de vakbond te vertrouwen: 17% van de gepensioneerden en 23% van andere uitkeringsgerechtigden tegenover 12% van het totaal.

Helaas zijn de absolute aantallen cliënten van bedrijfsjuristen, wetswinkels en rechtskundige adviseurs in ons onderzoek erg klein. Het relatieve aandeel van cliënten van *wetswinkels* op het totaal van de bevolking is nog gering. Niettemin wijst het percentage in ons onderzoek aangetroffen cliënten van wetswinkels in Amsterdam (10%) erop dat dit aandeel groeit. Aller-

eerst moet men bedenken dat veel wetswinkels nog geen vijf jaar functioneren. De andere rechtshulpverleners bestaan veel langer en hebben dus een veel grotere kans op een hoger percentage respondenten dat ooit contact met hen had. Als we nu ook voor de oudere rechtshulpinstanties de periode van de laatste vijf jaar nemen, dan wordt het percentage van de bevolking in de drie gemeenten dat de laatste vijf jaar een advocaat geraadpleegd heeft 12,5%.

Voor de notaris en de vakbond is dit respectievelijk 22% en 6%. Met opzet kozen wij een gemeente (Heerlen) waar ten tijde van het onderzoek nog geen wetswinkel of andere alternatieve vorm van rechtshulp fungeerde. Een laag percentage wetswinkelcliënten was daar dus te verwachten. Maar in Amsterdam, waar reeds meerdere wetswinkels (en advocatenspreekuren) aanwezig zijn, bleek een relatief groot deel van de bevolking daarheen te gaan.

De wetswinkel lijkt andere rechtshulpverleners, met name de *deurwaarders* en de *rechtskundige adviseurs* tenminste in aantal cliënten snel voorbij te gaan streven, ondanks het feit dat deze laatste twee groepen rechtshulpverleners veel langer bestaan en een hechte organisatie hebben. Het aantal leden van de Nederlandse Vereniging van Rechtskundige Adviseurs is ongeveer even groot als het aantal wetswinkels (± 75). Er zijn nog geen 200 gerechtsdeurwaarders (vergelijk 2500 advocaten en ruim 800 notarissen). Bij de individuele rechtshulpverlening van de drie grote vakcentrales werkten in 1973 in totaal 25 juridisch adviseurs met een volle dagtaak en 32 part-time juridisch adviseurs.

Slechts 2% van onze respondenten had ooit de hulp ingeroepen van een rechtskundig adviseur. Zelfs in deze gevallen werd soms de adviseur in het bedrijf als zodanig aangemerkt. De term ‘rechtskundig adviseur’ blijkt nauwelijks bekend te zijn. Voor de deurwaarder geldt dit uiteraard niet. Uit ons onderzoek blijkt dat 25% van de respondenten ooit met een deurwaarder in contact is geweest. Wij hebben hierbij echter, anders dan bij de andere rechtshulpverleners, niet alleen de contacten geteld, waarbij de respondent cliënt was, maar ook die waarbij de respondent tegenpartij was. Faciliterende en repressieve contacten met de deurwaarder zijn hier bij elkaar genomen. De soort van deze contacten is beslissend voor het beeld dat men van de deurwaarder heeft. Tabel 4 geeft de soort van het *laatste* contact.

	abs.	*%*
Incasso (respondent is debiteur)	34	
Belasting-inning	49	83%
Ontruiming (respondent is huurder)	7	
Incasso (respondent is crediteur)	8	
Overige	11	17%
	109	100%
Ontbrekende gegevens	9	
Totaal	118	

Respondenten bleken niet te onderscheiden tussen de gerechtsdeurwaarder en de belastingdeurwaarder. Het beeld van de laatste verkleint derhalve sterk

de kansen van de eerste op bekendheid als rechtshulpverlener.

Uit tabel 4 blijkt dat 83% van alle deurwaarderscontacten liggen in de dwingende sfeer. 8% van de respondenten had de hulp van de deurwaarder ingeroepen om een geldvordering te innen. Als wij ook de 'overige zaken' als niet-dwingend maar als dienstverlenend aanmerken, dan blijkt de deurwaarder voor ten hoogste 17% van de respondenten diensten te verlenen; dit komt neer op 4% van de totale groep respondenten in de drie gemeenten.

Andere factoren die het contact bepalen

In de literatuur wordt verondersteld dat een grotere integratie in de samenleving, zoals bijvoorbeeld blijkt uit deelname aan allerlei verenigingen en instellingen, het contact met rechtshulpverleners vergemakkelijkt. Wij zijn derhalve nagegaan of het lidmaatschap van kerkgenootschap, vakbond, sportvereniging, muziekvereniging, politieke partij of andere verenigingen (ANWB, Consumentenbond) een samenhang vertoonde met contact met advocaat, notaris en andere rechtshelpers. Verreweg het grootste deel van deze lidmaatschapsrelaties van onze respondenten hield geen verband met meer contact.

Er zijn enkele vanzelfsprekende uitzonderingen:

- leden van vakbonden en beroepsorganisaties gingen vaker voor rechtshulp naar hun organisatie (22%) dan niet-leden; dit resultaat spreekt voor zich.

De andere verschillen hadden betrekking op de contacten met notarissen.

Deze verschillen kunnen vooral verklaard worden uit inkomen en huisbezit, zoals:

- leden van een politieke partij hadden vaker contact gehad met een notaris; te verklaren uit het feit dat de meeste leden van politieke partijen gevonden worden in de hoogste inkomensgroepen;
- personen die bestuursfuncties hebben bekleed in verenigingen hebben eveneens vaker contact gehad met de notaris; ook bestuurslidmaatschappen vertonen een hoge samenhang met hoge opleiding en hoog inkomen;
- leden van de kerk hadden meer contact met notaris; dit houdt verband met kerkelijkheid en huisbezit op het platteland.

Ook wordt soms verondersteld dat grotere deelname aan het maatschappelijke en juridische verkeer bepalend is voor het contact met rechtshulpverleners. Men loopt meer risico om op een of andere manier met het recht te

TABEL 5 ***Contacten met rechtshulpverleners naar bezit van auto***

% dat ooit contact had met:

	advo-caat	*notaris*	*deur-waarder*	*politie*	*recht-bank*	*wets-winkel*	*vakbond*	*totaal*
autobezit:								
WEL	28%	***57%	31%	**48%	42%	6%	10%	51%

NIET	22%	34%	19%	35%	32%	5%	14%	49%

*** p ≤ .001

** p ≤ .01

maken te krijgen. Eén van de indicatoren voor dit verhoogde risico is het bezit van een auto. Tabel 5 laat inderdaad zien dat autobezitters frequenter met allerlei justitiële autoriteiten te maken hebben, maar de verschillen zijn slechts statistisch significant voor de contacten met notaris en politie. De meerdere contacten met notaris gaan samen met hoger inkomen, dat vaker tot autobezit leidt.

5.2 Welk soort zaken worden behandeld door rechtshulpverleners?

Mayhew en Reiss hebben in het in hoofdstuk 3 reeds besproken artikel er op gewezen dat het contact met een advocaat in grote mate bepaald wordt door de aard van het juridische probleem. Er zijn 'typische' advocatenproblemen (echtscheiding en, vooral in de V.S. ook autoschades, eigendomskwesties). Bij problemen die buiten deze geroutiniseerde en gestandaardiseerde - een socioloog zou hier spreken van geïnstitutionaliseerde - gebieden vallen, is de kans kleiner dat de rechtzoekende direct naar een advocaat gaat. Men gaat daarmee naar andere instanties of probeert het in eigen kring op te lossen. Een vergelijking tussen verschillende rechtshulpverlenende instanties naar de soort zaken die in behandeling genomen worden is derhalve zinvol. Eén van de manieren om dit te doen is uiteraard een onderzoek onder het cliëntenbestand van de rechtshulpverleners. Zolang een dergelijk vergelijkend onderzoek nog niet is verricht, kunnen bestaande statistische overzichten een aanwijzing geven. Vele rechtshulpverlenende instanties hebben zelf overzichten samengesteld van hun cliëntenbestand, meestal gesplitst naar de rechtsgebieden waarop hulp en advies werd verleend. Jaarverslagen van de juridische afdelingen van vakverenigingen en jaarverslagen van wetswinkels geven zulk materiaal. Als voorbeeld van de vakbonden kan het jaarverslag van het NVV dienen. Dit geeft een overzicht uit van de dossiers die door de tien bureaus voor arbeidsrecht werden aangelegd. In 1974 waren deze zaken als volgt verdeeld:

24% arbeidszaken, 18% sociale verzekering, 17% aanrijdingszaken, 8% huurzaken, 4% belastingzaken en 29% diversen (n = 7805).

Daarnaast bezochten nog rond 20.000 bezoekers de spreekuren van die bureaus. Er blijkt een duidelijke specialisatie op arbeidsrecht en sociaal verzekeringsrecht. De categorie *diversen* is echter groot, zodat onduidelijk is op welke andere rechtsgebieden hulp verleend wordt.

Hoewel ook van een aantal wetswinkels jaaroverzichten beschikbaar zijn, is de vergelijkbaarheid van die jaaroverzichten onderling niet voldoende. De vergelijkbaarheid met overzichten van andere rechtshulpverleners is miniem. Welke klassificaties worden en werden gehanteerd bij de diverse instanties? Groenendijk (1974) heeft een poging ondernomen zes wetswinkelverslagen vergelijkenderwijs te analyseren. De rechtsgebieden waarop veel hulp wordt verricht zijn huurrecht (± 25%), arbeidsrecht en sociaal verzekeringsrecht (samen 15-18%), familierecht (17-19%) en consumenten- en handelsrecht (± 20%).

Er bestaat geen overzicht van de door de advocatuur behandelde zaken. Enkele aanwijzingen kunnen gevonden worden in het eerste rapport van de commissie Boekman (1972), waarin echter alleen de toevoegings-praktijk aan

de orde komt. Die bestond in 1972 in burgerlijke zaken voor circa 6% uit arbeidszaken en 4% uit huurzaken. Ongeveer drie kwart had betrekking op familierecht. Deze percentages worden lager als ook met de toevoegingen in strafzaken rekening wordt gehouden. Ook de twee tot nu toe gehouden enquêtes onder stagiaires geven enig materiaal over de advocatuur. Beide studies bevestigen dat echtscheidingen een groot deel van de praktijk van advocaten uitmaken. Tenslotte geeft het eerste jaarverslag van het Amsterdams Advokaten Kollektief een inzicht in die nieuwe vorm van praktijkuitoefening door advocaten (1976). Van een praktijkprofiel van verschillende advocaten (kantoren) is nog geen sprake.

Bij gebrek aan ander materiaal dat vergelijking mogelijk maakt tussen advocatuur en andere rechtshulpinstanties kunnen die gegevens uit ons onderzoek een eerste aanwijzing vormen. Omdat het hier gaat om gegevens uit een willekeurige steekproef en het aantal cliënten van de diverse instanties klein is, vormt het materiaal niet meer dan een aanwijzing, die aangevuld moet worden met een *systematische* vergelijking van de cliëntgroepen. Ondanks de kleine absolute aantallen komen in tabel 6 de verschillen in behandelde zaken tussen de advocatuur enerzijds en de andere rechtshulpverleners anderzijds reeds naar voren. Ze duiden op hetzelfde patroon als blijkt uit de genoemde overzichten.

TABEL 6 ***Soort laatste zaak bij verschillende rechtshulpverleners in absolute cijfers***

	wets-winkel	***vakbond***	***jurist bij het bedrijf***	***advokaat***
arbeidsrecht	2	13	2	5
sociaal verzekeringsrecht	4	12	-	2
huurrecht	5	6	4	19
familie-, personenrecht	3	3	1	36
overig civielrecht	2	9	5	30
belastingrecht	1	4	1	-
strafrecht	-	1	2	7
overige (erfrecht, administratiefrecht)	1	2	-	8
	18	50	15	107

Arbeidsrecht en sociaal verzekeringsrecht vormt bij de cliënten van de vakbond de helft van alle zaken, bij de advocatuur 6,5%. Bij de wetswinkels is het een derde. Bij het huurrecht is de advocaat iets vaker betrokken (18%), voor de vakbeweging beslaat dit gebied 12%, bij de wetswinkels 28%. De advocatuur lijkt naast de gebieden waarop zij via het procesmonopolie specialist is geworden (echtscheidingen en strafzaken) - voor rechtshulp aan individuen - slechts het civielrecht als haar voornaamste praktijkgebied te hebben. De andere gebieden worden gaarne of

ongaarne, bewust of onbewust aan anderen overgelaten. Dit gegeven is niet nieuw. De consequenties van dit gegeven zijn echter nog te weinig onderkend.

Het langzaam ontwikkelde patroon van arbeidsverdeling tussen de verschillende rechtshulpverleners heeft zich voortgezet in de sociale perceptie van de justitiabelen. Hoewel advocaten in theorie zich als generalisten voor-

stellen, blijkt in de praktijk het leven van de specialisatie sterker te zijn dan de leer. Misschien is het succes van de wetswinkel te danken aan het vestigen van een beeld van de wetswinkel als generalist: voor alle mogelijke zaken, groot en klein en op alle gebied kan iedereen er terecht (zie uitvoeriger hierover hoofdstuk 6 en 7).

De notaris

Bijna één op de twee personen heeft in zijn leven met een notaris te maken gehad. De soort van de dienstverlening kan verschillen. In een aantal gevallen is de tussenkomst van een notaris wettelijk voorgeschreven; in andere gevallen gaat men vrijwillig naar een notaris. Zijn er nu verschillen te constateren tussen de verschillende groepen en de soort zaak waarvoor de notaris wordt ingeschakeld? Wij hebben reeds opgemerkt dat het huizenbezit op het platteland groter was. Daarmee correspondeert een hoger percentage voor onroerend goed-transacties: Valburg 67%, Heerlen 46% en Amsterdam 33% van al die respondenten, die contact hebben gehad met een notaris. Het percentage testamenten en huwelijkse voorwaarden was hoger in Amsterdam. Deze resultaten geven precies hetzelfde beeld te zien als het onderzoek bij notarissen door Bosboom en Hegener ten behoeve van de Structuur-commissie van de Broederschap der Notarissen. Daar werden eveneens verschillen aangetroffen tussen stad en platteland: van het gemiddelde aantal akten per jaar bestond op het platteland 69% uit onroerend goed-transport, in de grote stad 55%. Voor testamenten was dit 15% voor het platteland (in ons onderzoek 23%) en voor de grote stad 23% (in ons onderzoek: 39%), (zie Rapport Structuurcommissie 1973: 39). De overeenkomst in beide onderzoeken in de relatie tussen urbanisatie en dienstverlening door de notaris geeft tevens een aanwijzing voor de betrouwbaarheid van onze uitkomsten. De verschillen in de hoogte van de percentages voor de diverse diensten kan veroorzaakt zijn door het feit dat het onderzoek van Bosboom en Hegener een jaargemiddelde genomen heeft terwijl wij hier uitgaan van het *laatste* bezoek aan de notaris. Dat bezoek had soms jaren geleden plaatsgevonden.

Bovendien beperkt ons onderzoek zich tot natuurlijke personen, waardoor testamenten en erfenissen percentueel meer voor zullen komen.

Interessant is dat erfeniskwesties relatief vaak genoemd zijn door lage inkomensgroepen, die meestal weinig te verdelen hebben (zie tabel 7).

TABEL 7 ***Soort laatste contact met notaris naar netto maandinkomen***

Soort laatste bezoek	**ƒ 833 - 1250**		**ƒ 1251 - 2080**		**ƒ 2081 en meer**		**totaal**	
Onroerend goed	22	44%	37	49%	40	52%	99	49%
Huwelijkse voorwaarden	2	4%	3	4%	6	8%	11	5%
Testament	3	6%	6	8%	4	5%	13	6%
Erfenis	20	40%	26	34%	22	29%	68	34%
Overige	3	6%	4	5%	5	6%	12	6%

50	100%	76	100%	77	100%	203	100%

De deurwaarder

Ook de deurwaarder komt met bepaalde groepen meestal in contact voor typische zaken. De lagere inkomens- en opleidingsgroepen komen in contact met de deurwaarder als vorderingen bij hen geïncasseerd worden. De hogere klassen daarentegen krijgen vooral met de deurwaarder als belastinginner te maken. De *gerechts*deurwaarder komt voornamelijk via dwingende en niet via faciliterende handelingen in contact met de lagere klassen (zie tabel 8). Het is dan ook niet verwonderlijk dat zij niet het beeld hebben van de deurwaarder als iemand, die je als rechtshulpverlener kan inschakelen.

TABEL 8 ***Soort laatste contact met deurwaarder naar netto maandinkomen***

	ƒ 833 - 1250		**ƒ 1251 - 2080**		**ƒ 2081 en meer**		**totaal**	
Incasso als debiteur	11	44%	15	35%	8	20%	34	32%
Belastinginning	5	20%	19	43%	24	60%	48	45%
Ontruiming als huurder	0	-	2	5%	5	12.5%	7	6%
Incasso als crediteur	3	12%	4	10%	1	2.5%	8	7%
Overige	6	24%	3	7%	2	5%	11	10%
	25	100%	43	100%	40	100%	108	100%

De contacten van de verschillende inkomensgroepen reflecteren in zekere zin hun problemen. Hogere inkomensgroepen ‘vergeten’ nog wel eens op tijd hun termijnbetalingen voor de belasting over te maken. Men vond het ook niet abnormaal om dit tijdens het interview te vermelden. Soms vermeldde men het contact met de deurwaarder in combinatie met beweerde fouten van de bankinstelling die zorg moest dragen voor de termijnbetaling. Men raakt echter niet in paniek. De deurwaarderscontacten met de lagere klassen reflecteren hun problemen: achterstallige afbetalingen, open gebleven rekeningen, huurpenningen. De deurwaarder komt in feite altijd ongelegen; het (spaar)geld is wellicht al aan andere dingen opgegaan. Het contact met de deurwaarder wordt daarom eerder als bedreigend ervaren. Het interessante echter van deze analyse van het soort zaken per juridische instantie is dat zowel bij de advokaat, als bij de notaris als bij de deurwaarder vaste patronen van hulpverlening voor bepaalde groepen herkenbaar worden. Hoewel de rechtshulpverlener in principe voor iedereen hetzelfde kan doen, komt het in de praktijk neer op specifieke dienstverlening voor specifieke groepen. De sociale organisatie van juridische hulpverlening bepaalt in niet onbelangrijke mate het functioneren ervan.

5.3 Contacten met andere hulpverleners

In de discussie over de rechtshulpverlening is verschillende keren gewezen op de rol, die sociale raadslieden en maatschappelijk werkers zouden kunnen spelen. Er is de idee geopperd van interdisciplinair werkende dienstencentra (cf. Bakker Schut 1971). Om enig inzicht te krijgen in de samen-

stelling van groepen, die door verschillende van deze hulpverleners, die niet op specifiek-juridische terreinen werken, worden bediend, hebben we gevraagd naar de contacten die men gehad heeft met burgemeester en/of wethouders, sociale raadslieden, maatschappelijk werk, sociale dienst en een belastingconsulent. Deze laatsten zou men ook tot de rechtshulpverleners kunnen rekenen. Onze respondenten duidden een grote variëteit aan hulpverleners met de term '*belastingconsulent*' aan (boekhouders, kennissen, accountants, oud-belastingambtenaren en gevestigde belastingconsulenten). Eén op de zeven respondenten, die contact had met een belastingconsulent kreeg die hulp van de vakbond. Omdat wij deze variëteit bij de opzet van het onderzoek niet hadden voorzien, hebben wij deze groep in onze analyse niet tot de rechtshulpverleners gerekend.

Tabel 9 geeft (op analoge wijze als tabel 1) de relaties aan tussen verschillende hulpverleners en cliëntgroepen. De regionale verschillen tussen Valburg enerzijds en Heerlen en Amsterdam anderzijds zijn groot voor de hulp van B en W. De hulpverlening heeft in niet-verstedelijkte gebieden vaak nog het karakter van patronage met alle voor- en nadelen van dien. Het verkrijgen van (bouw)vergunningen of andere faciliteiten van de gemeente vindt eerst op informele wijze plaats.

Naarmate een samenlevingsverband meer verzakelijkt zoals in de grote stad valt deze vorm van informele hulpverlening ook weg. De groepen die kwantitatief gezien het meest de hulp van B. en W. inriepen zijn de zelfstandigen, de veertigers, de hoogste opleidings- en inkomensgroep. Men zou kunnen stellen dat de sociale afstand met het gemeentebestuur voor deze groepen kleiner is dan voor andere. Het zijn de actieven en de lokaal-invloedrijken. Voor de niet-actieven en de minder invloedrijken zijn andere hulpverleningsinstellingen de eerst aangewezenen.

Uit tabel 9 is inderdaad een patroon van hulpverlening voor de topdogs in de samenleving en een patroon voor de underdogs vast te stellen. Want naast B. en W. wordt ook de belastingconsulent het meest door deze groepen ingeschakeld: meer door de mannen dan door de vrouwen, het meest door de veertigers, door mensen met een hogere opleiding (met uitzondering van de universitair geschoolden, die vermoedelijk vaker hun belastingbiljet zelf kunnen invullen), door de zelfstandigen en de hoogste inkomensgroepen.

Bij sociale raadslieden, maatschappelijk werkers en de hulp van sociale diensten zien wij ongeveer het spiegelbeeld: vrouwen meer dan mannen, voorts meer de ouderen, vooral boven 65 jaar, de lager geschoolden, personen buiten het productieproces, (uitkeringsgerechtigden, gepensioneerden) en de lager betaalden, met name de groep die voor de gratis rechtsbijstand in aanmerking komt.

Een goede koppeling tussen de dienstverlening aan 'on- en minvermogenden' door juridische instanties en de instanties in de maatschappelijke hulpverleningssfeer zou aan te bevelen zijn. De potentiële cliëntengroepen van beide soorten hulpverleners zijn immers nagenoeg dezelfde. De aard van de juridische hulpverlening heeft ons inziens echter wel verschillen met het maatschappelijke werk. In ons onderzoek werd niet alleen behoefte geconstateerd aan rechtshulp, maar juist aan een bepaald type rechtshulp, die wij *adversary* rechtshulp zouden kunnen noemen. De rechtshulpverlener geeft hulp vanuit het standpunt van de cliënt. Hij plaatst het standpunt van de cliënt tegenover

TABEL 9 *Contacten met andere hulpverleners*: Overzicht van de respondenten die óóit contact gehad hebben met de verschillende hulpverlenende instanties.

Ooit hulp ingeroepen van:	B. en W.	Sociale raadsman	Maatschap-pelijk werk	Sociale dienst	Belasting consulent
Totaal	16%	11%	22%	22%	44%
N =	74	48	101	98	198
Plaats: Heerlen	11***	6***	23	24	37***
Valburg	32	3	19	18	56
Amsterdam	14	18	23	22	43
Geslacht: man	17	9	21	21	46
vrouw	15	13	24	23	41
Leeftijd: 16-24 jr	4*	8	7***	18	12***
25-34	13	16	17	21	48
35-44	23	12	23	18	55
45-54	21	8	33	19	50
55-64	17	5	28	25	53
65 en ouder	20	15	28	35	38
Opleiding:					
LO	14	10	32***	29	42
LTS, Huishoud-school	18	15	18	24	47
ULO, MULO, MAVO	17	7	26	13	43
HBS, HAVO, Atheneum	13	9	11	11	48
HTS, HBO, Universiteit	21	11	11	23	34
Beroep:					
blue collar	10	14	23	17	38
white collar	14	6	15	18	43
leidinggevende werknemers	10	4	20	14	45
zelfstandigen	26	5	21	21	81

scholier-student	2	10	5	15	12
huisvrouwen	17	13	26	20	55
AOW-ers	22	10	24	26	35
andere uitkerings-gerechtigden	21	17	40	45	37
Inkomen: minder dan 833 p.m.					
netto	11	9	27	39***	23
834-1040	19	10	29	35	35
1041-1250	17	19	21	23	48
1251-1666	12	11	20	17	43
1667-2080	20	8	23	11	58
meer dan 2080	22	5	16	11	56
Toevoeging: gratis rechtshulp	14	19**	32**	39***	28***
eigen bijdrage	13	12	25	22	43
net boven grens	19	7	16	11	50
ver boven grens	22	3	13	11	57
Voor de betekenis van *, **, en *** wordt verwezen naar de uitleg gegeven onder tabel 1 (blz. 107)					

dat van diens opponent of tegenspeler. Bij sociale raadslieden, maatschappelijk werkers en vooral sociale dienst werd door onze respondenten nogal eens loyaliteit met andere belangen verondersteld. De juridische hulpverlening kan in principe minder bevoogdend zijn dan de maatschappelijke hulp sfeer, juist omdat het niet alle aspecten van iemands probleem of persoon of positie belicht.

Er zal altijd wel een spanning blijven bestaan tussen de zakelijke, on-emotionele, formaliserende hulpverlening via het recht en de minder zakelijke, meer emotionele en informele manieren van andersoortige hulpverlening. Maar uit het feit dat sociale raadslieden en maatschappelijke werkers veel ervaring hebben met dienstverlening aan mensen in afhankelijke posities, hoeft nog niet per se afgeleid te worden dat juridische hulpverlening aan die afhankelijke groepen, meer via het maatschappelijk werk-model of via maatschappelijk werkers hoeft te lopen dan via de *juridische* hulpverlening. Vermoedelijk is coördinatie bij de eerste opvang en goede verwijzingsafspraken tussen verschillende instanties belangrijker te achten dan een geïntegreerde of interdisciplinaire hulp, als dit op een vermindering van het juridische *adversary*-model zou neerkomen (zie verder hoofdstuk 10).

Hoofdstuk 6
Rechtsproblemen en oplossingspatronen

6.1 De inventarisering van rechtsproblemen

6.2 Welke mensen hebben welk soort rechtsproblemen?

6.3 Wie is de tegenpartij?

6.4 Naar welke instanties gaan mensen met hun problemen?

6.5 Hoe wordt de geboden hulp beoordeeld door de hulpzoekenden?

6.6 Welke mensen helpen zichzelf?

6.7 De afloop van de rechtsproblemen

6.8 Samenvatting

6.1 De inventarisering van rechtsproblemen

Wanneer kan men spreken van een rechtsprobleem? Heeft men voor elk rechtsprobleem een advocaat nodig? Hoe onderscheidt men ernstige van niet-ernstige rechtsproblemen? Deze drie eenvoudige vragen duiden de methodologische moeilijkheden aan, waarmee een onderzoeker wordt geconfronteerd wanneer hij bij respondenten rechtsproblemen wil opsporen. Over dit probleem van de definiëring van rechtsproblemen maken wij drie inleidende opmerkingen.

a. Als mensen met een of andere kwestie zelf naar een rechtshulpverlener gaan, is het plausibel om die kwestie een rechtsprobleem te noemen. Men kan deze stelling echter niet omkeren. Als mensen *niet* naar een rechtshulpverlener gaan, is dit nog geen overtuigend bewijs dat ze dan ook geen rechtsproblemen hebben.
b. Als het waar is, zoals Carlin en Howard stellen, dat veel mensen er weinig of geen idee van hebben of iets wel of geen rechtsprobleem is, dan zal dit het nog moeilijker maken om er achter te komen of mensen op de een of andere manier met rechtsproblemen zijn geconfronteerd.
c. Er bestaat een traditionele opvatting over rechtsproblemen, als de problemen die de betrokkene zelf aanbrengt bij een advocaat. Deze opvatting leidt tot een in meerdere opzichten beperkte definitie van rechtsproblemen. De advocaat gaat immers (evenals bijna alle andere rechtshulpverleners) niet naar de mensen toe. Hij is lijdelijk en wordt niet geacht uit eigen beweging bekendheid te geven aan zijn werkzaamheden. Hierdoor wordt de traditionele opvatting over wat rechtsproblemen zijn, in sterke mate bepaald door de problemen waarbij de inschakeling van een advocaat bij wettelijk voorschrift verplicht is gesteld. Ook is er in die opvatting minder aandacht voor de typische problemen van die groepen mensen, die niet zelf het initiatief nemen op te treden tegen (vermeende) inbreuken op hun rechten. Dit is met name het geval bij de minder draagkrachtigen. Het heeft tot gevolg dat er minder aandacht is voor de manier waarop hun problemen met het recht in verband gebracht kunnen worden (Marks 1971: 3). De lijdelijkheid van de advocatuur en de sociaal-economisch bepaalde passiviteit van deze groepen vormen als het ware een cumulerende belemmering om hun problemen als rechtsproblemen te zien.

Marks, die door de American Bar Foundation en de OEO gesteund onderzoek deed naar de behoefte aan rechtshulp, ziet een te eenvoudige kijk op wat een probleem tot een rechtsprobleem maakt als een van de belangrijkste hinderpalen voor een goede en gelijke rechtsbedeling.

> ‘The failure to rest the debate about type of service and delivery on a more basic inquiry into the nature of the poor's need for legal services results, in part, from a simplistic view of what constitutes a legal response to a problem, and what role legal services play in conditioning identification of legal problems and responses. Legal need is assumed to be readily ascertainable. This simplistic view has historical antecedents in the traditional legal aid approach and in the assumptions inherent in the common law process which relate to equal and autonomous competence to state injury and to specify the relief sought.’ (1971: 1).

Nieuwe vormen van rechtshulpverlening, met name de door het ‘OEO legal services program’ opgezette bureaus in de Verenigde Staten, de Neighbourhood Law Centres in Engeland en de wetswinkels in Nederland hebben de traditionele opvatting over rechtshulp opengebroken door nieuwe of andere problemen ook als rechtsproblemen aan te merken en in die gevallen hulp te gaan verlenen. De vaststelling, dat een probleem als een rechtsprobleem gezien moet worden, kan afhankelijk zijn van de organisatorische en sociale context, waarbinnen het probleem zich voordoet. Is een permanent lekkend dak een probleem voor de timmerman of voor de jurist? Is de ondertekening van een huurcontract een rechtsprobleem? Of wordt het pas een rechtsprobleem als het contract erg ingewikkeld is? Is een meningsverschil tussen burger en overheid over het al of niet toekennen van een uitkering een rechtsprobleem?

Als burgers in staat zijn in zulke probleem- of conflictsituaties zichzelf te redden en zelf een oplossing na te streven en te bereiken, kan men wel zeggen dat zich een rechtsprobleem voorgedaan heeft. Maar dat is dan een rechtsprobleem, dat niet geleid heeft tot een behoefte aan rechtshulp. Er is met andere woorden een relatie tussen het constateren van rechtsproblemen, het vermogen zichzelf te helpen en de behoefte aan rechtshulp. Dit *vermogen* zichzelf te helpen is in de verschillende sociale lagen en voor verschillende individuen verschillend. Is men in hoge mate in staat zichzelf te helpen (self-help), dan heeft men minder behoefte aan rechtshulp. Een gering vermogen zichzelf te helpen schept juist meer behoefte, ook al gaat het om dezelfde rechtsproblemen. Om nu deze onderlinge relaties tussen rechtsproblemen, self-help en behoefte aan rechtshulp in kaart te brengen, achten wij het nodig uit te gaan van een ruime definitie van rechtsprobleem: een definitie die *meer* bevat dan de problemen die met de hulp van zich daartoe aandienende instanties kunnen worden behandeld.

Een voor de hand liggende definitie van ‘rechtsprobleem’ is er een die verwijst naar de mogelijkheid om via rechtsregels een zich voordoend probleem op te lossen. Enkele onderzoekers, die met dit definitieprobleem geworsteld hebben, zochten hierin een uitweg. Zo vonden Abel-Smith e.a. de volgende oplossing:

> ‘We decided to concentrate on a range of problems that were legal in the sense that the law provides a solution or framework of rules for solving them. Some were matters which would be considered “legal” by any definition, such as the purchase of a house or having an accident giving rise to personal injuries. Others were problems in which lawyers have traditionally played little part such as disputes over entitlements to social security benefits.’ (Abel-Smith e.a. 1973: 110).

Een Amerikaans onderzoek gaf de volgende omschrijving:

> ‘A legal problem was defined as a situation which, by common agreement is capable of legal resolution, or a situation in which a lawyer's services could have a possible mitigating effect. An individual defined a situation or problems as legal if he saw either of these dimensions - legal resolution or the use of a lawyer's services for possible mitigating. The legal dimension of the problem does not have to be exclusive. A

> legal problem may be capable of alternative modes of resolution or mitigation. Further legal resolution of a problem does not depend on the use of a lawyer's services.' (Marks 1971: 4-5).

Het feit dat in het Engelse onderzoek het kopen van een huis zonder meer een 'rechtsprobleem' wordt genoemd, houdt ongetwijfeld verband met de verplichte inschakeling van de solicitor, die behalve bij transacties in onroerend goed en het opmaken van testamenten ook bij echtscheidingen en in strafzaken rechtshulp verleent. In Nederland, waar bij het kopen van een huis een aparte functionaris, de notaris, wordt ingeschakeld, ziet men die rechtshandeling lang niet altijd als *rechtsprobleem*. Ook wij zijn bij de opzet van dit onderzoek stilzwijgend van deze veronderstelling uitgegaan.

Dit geeft iets aan van de moeilijkheid om het begrip rechtsprobleem adequaat te operationaliseren. Waar ligt het onderscheid tussen rechtshandelingen in het algemeen en rechtsproblemen? Eenvoudige rechtshandelingen zoals het kopen van een brood worden noch als probleem ervaren noch als juridisch gepercipieerd. Maar geldt dit ook voor rechtshandelingen van ingewikkelder aard of voor rechtshandelingen waar advocaten om advies worden gevraagd zoals voor het sluiten van een maatschapscontract? Er is een glijdende schaal van eenvoudige, probleemloze rechtshandelingen en juridische interacties via situaties die op een of andere manier iets problematisch hebben voor sommige of alle betrokken personen of partijen, probleem-geladen situaties, naar problemen en directe conflicten. Een probleem-geladen situatie hoeft nog niet per se uit te lopen op een probleem of een conflict. Veel hangt hierbij af van de manier waarop in zo'n situatie wordt gereageerd of gehandeld en van de mate van self-help. Wat voor de één een eenvoudige rechtshandeling is, kan voor een ander reeds een probleemgeladen situatie zijn. De een behelpt zich op eigen kracht bijvoorbeeld bij het reclameren als een gekocht voorwerp gebreken vertoont of bij het aanvragen van een sociale verzekeringsuitkering, een ander heeft voor precies dezelfde handelingen deskundige hulp nodig.

Het construeren van een dergelijke schaal van eenvoudige rechtshandeling tot direct conflict biedt het voordeel dat hiermee explicieter gemaakt kan worden welke problemen door ons als rechtsprobleem werden beoordeeld en welke situaties door ons niet als rechtsprobleem werden aangemerkt. Want een van de zwakke punten van de engelse definitie van rechtsproblemen ligt in de veelomvattendheid van de omschrijving 'problems that were legal in the sense that the law provides a solution or framework of rules for solving them.' Bij die omschrijving kunnen zeer veel situaties in principe onder het begrip rechtsprobleem vallen, alleen al omdat de afloop van vele situaties bereikt wordt via de toepassing van rechtsregels, waar dus het recht a.h.w. de oplossing aanreikt. Koop van een huis of het maken van een testament vallen inderdaad onder die omschrijving zelfs als de handeling soepel en bijna automatisch verloopt. In zekere zin beperkten de engelse onderzoekers toch weer hun reikwijdte van rechtsproblemen door bij hun omschrijving van 'behoefte aan rechtshulp' als criterium de mate van verlies of hinder, last of onlust aan te leggen.

> 'We decided that there was a need for advice whenever its absence created a genuine danger that the citizen might suffer substantial loss or disadvantage. We decided moreover to count the probability

of worry and nervous tension as part of loss or damage.' (Abel-Smith e.a. 1973: 111).

Hier wordt impliciet een directe relatie gelegd tussen rechtsproblemen en de behoefte aan rechtshulp, terwijl wij zojuist gesteld hebben dat self-help een belangrijke tussenschakel vormt. Het lijkt ons derhalve adequater de gevallen, waarin men zelfstandig een oplossing heeft bereikt, toch als 'rechtsprobleem' te kwalificeren, ondanks het feit dat er geen hulpverleners aan te pas komen. Dit lijkt ons niet alleen theoretisch juister. Het biedt ook praktische mogelijkheden: het stimuleren van self-help als een van de middelen ter vermindering van de behoefte aan rechtshulp. Het geeft bovendien meer inzicht in de manieren waarop mensen probleemsituaties oplossen.

De operationele afbakening van rechtsproblemen: van klacht tot cassatie

Bij de omschrijving van situaties, die wij in ons onderzoek als 'rechtsprobleem' hebben aangemerkt, kunnen wij gebruik maken van het hieronder uitgewerkte begrippenschema.

Ten eerste wordt in dit schema gelet op kenmerken van de situatie. Vier typen situaties hebben wij onderscheiden:

1) *het probleemloos verrichten van rechtshandelingen*: verzoeken, die automatisch worden ingewilligd, soepel verlopende juridische interactie
2) *probleemgeladen situaties*: incidenten, voorvallen, botsingen, die echter vrijwel vanzelf weer worden opgelost; informatie-tekorten over een bepaalde rechtspositie
3) *probleemsituaties*: situaties, waarin incidenten, voorvallen, probleemgeladen situaties enige last bezorgen, hinder of irritatie geven; situaties waarin klachten worden geuit over de loop of de afloop van de situatie; een geuite behoefte aan informatie
4) *conflictsituaties*: situaties, waarin twee partijen niet met elkaar verenigbare doeleinden nastreven en elkaar met bepaalde middelen bestrijden

Deze vier situaties zijn als een oplopende schaal te beschouwen. Er kan escalatie optreden. Wanneer bijvoorbeeld in een probleemgeladen situatie niet adequaat wordt gereageerd kan de situatie zich verergeren. Men komt in problemen. Een probleemsituatie kan zich vervolgens tot een conflictsituatie transformeren. De oplossingsmogelijkheden verschillen in deze vier typen situaties. In een probleemgeladen situatie kan men nog alle kanten uit. Het zal vaak - niet altijd - een taak van de rechtshulpverlening zijn om in bepaalde situaties te de-escaleren en conflicten tot meer hanteerbare proporties terug te brengen.

Ten tweede wordt in ons schema gelet op de manier waarop in de verschillende situaties wordt opgetreden: wordt er geen of wordt wel rechtshulp ingeroepen? Als er geen rechtshulp wordt ingeroepen, lost men dan zelfstandig een bepaald probleem of conflict op? Treedt men zelfstandig op in probleemgeladen situaties? Als er rechtshulp wordt ingeroepen, welke vorm van rechtshulp ontvangt men dan: advies en informatie, bemiddeling, begeleiding en service, vertegenwoordiging in en buiten rechte? De hier gebruikte begrippen willen wij als volgt omschrijven:

a) *geen self-help*: er wordt geen enkele actie ondernomen; ook wordt geen rechtshulp ingeroepen

b) *self-help*: hinderlijke situaties worden al of niet naar tevredenheid op eigen initiatief en op eigen kracht afgewikkeld
c) *informatie*: het verstrekken van eenvoudige gegevens aan een rechtshulpzoekende;
   advies: het geven van raad bij een door een cliënt te nemen beslissing
d) *service*: het verlenen van eenvoudige diensten, zoals het invullen van een formulier of het opstellen van een brief, het opstellen van een verweerschrift;

   begeleiding: een langdurige en permanente vorm van service;
   bemiddeling: het tot stand brengen van een contact tussen een rechtshulpzoekende en het orgaan dat hem in zijn situatie van dienst kan zijn
e) *vertegenwoordiging in en buiten rechte*: het optreden namens een cliënt, het namens de cliënt contact opnemen met de tegenpartij, het voeren van procedures voor enigerlei instantie.

Bij het wel of niet inroepen van rechtshulp is in zekere zin ook sprake van escalatie. Het inroepen van rechtshulp duidt vaak op een iets zwaardere probleemsituatie. Daarnaast is service, begeleiding en bemiddeling een zwaardere vorm van hulpverlening dan informatieverschaffing. In de schaal van advies via begeleiding naar vertegenwoordiging komt het initiatief voor de afwikkeling van een bepaalde zaak in meerdere mate te liggen bij de hulpverlener. In sommige gevallen is wegens de complexiteit van de situatie of als gevolg van een wettelijk voorschrift vertegenwoordiging door een advocaat onontkoombaar. Er is een mogelijke samenhang tussen de escalatie langs de lijn van probleemgeladen, via probleem- naar conflictsituatie en de escalatie in type rechtshulp. De scherpste conflicten maken vaak procesvertegenwoordiging onvermijdelijk. Het bovenstaande kan in het volgende schema worden weergegeven:

	GEEN RECHTSHULP		WEL RECHTSHULP		
	(a) geen self-help	(b) wel self-help	(c) informatie en advies	(d) service, bemiddeling	(e) vertegen-woordiging
1. probleemloze rechtshandelingen					
2. probleemgeladen situaties					
3. probleemsituaties					
4. conflictsituaties					

Enkele voorbeelden van situaties in de verschillende cellen van het schema:
1a: het kopen van een brood
1b: het insturen van een eenvoudig formulier
1e: het kopen van een huis, voorzover dit vrijwel vanzelf verloopt
2b: het zelf oplossen van schadevergoeding na een verkeersongeval

2c: informatie vragen over een werkloosheidsuitkering of over de positie van een onderhuurder
2d: brief opstellen met een verzoek aan de gemeente
2e: echtscheiding, waarbij partijen het volledig met elkaar eens zijn
3a: behoefte aan informatie over een concrete juridische kwestie
3b: zelf gaan praten, brieven schrijven
3c: verzoek om inlichtingen
3d: met behulp van rechtshulpverlener een bepaalde uitkering aanvragen
3e: het voeren van schikkingsonderhandelingen
4a: zonder meer berusten in een duidelijk conflict
4b: zelf een proces voeren voor de kantonrechter
4c: vraag over rechtspositie van onderhuurder in een acuut huurconflict
4d: het indienen van een bezwaarschrift
4e: echtscheiding, waarbij partijen het niet eens zijn, een proces om schadevergoeding

In het schema hebben wij twee drempels aangegeven. De drempel van geen rechtshulp naar wel rechtshulp en de drempel van probleemgeladen situatie naar probleemsituatie. Met behulp van deze twee drempels zijn wij in staat aan te geven welke situaties wij in ons onderzoek als ‘rechtsprobleem’ hebben aangemerkt:

(1) alle probleem- en conflictsituaties en (2) alle probleemgeladen situaties, voorzover in die situaties - al of niet wettelijk verplicht - de hulp was ingeroepen van een rechtshulpverlener (het gebied beneden de zwarte balk). Als dus bijvoorbeeld bij een echtscheiding een advocaat was ingeschakeld, werd dit als rechtsprobleem geteld, ook als de partijen zelf de situatie niet echt als ‘probleem’ ervaarden. Deze situatie kan ons inziens wel als een probleemgeladen situatie worden beschouwd, omdat de juridische interactie op een bepaald moment toch weer kan escaleren. De rechtspraktijk geeft genoeg voorbeelden van escalaties van een ogenschijnlijk rustige interactie naar hevige conflicten.

Wij hebben situaties *niet* als rechtsprobleem geteld (1) als probleemgeladen situaties vrijwel vanzelf werden opgelost (bijvoorbeeld de automatische afhandeling van een verkeersschade door een verzekeringsagent, het per giro voldoen van een bekeuring) en (2) als bij het verrichten van een rechtshandeling een wettelijke verplichting bestond om een notaris in te schakelen zonder dat deze situatie voor de betrokkenen enige moeilijkheden opleverde, bijvoorbeeld de overdracht van een huis. De koop van een huis werd weer wel als ‘rechtsprobleem’ geteld als bijkomende moeilijkheden zich voordeden, bijvoorbeeld wanneer de aannemer failliet gegaan was en het huis nog niet was afgebouwd. In die situatie is het ‘probleemloze’ van een rechtshandeling verloren gegaan.

Het bovengenoemde schema kan bovendien nuttig zijn bij het formuleren van oplossingen van de leemte in de rechtshulp. Het schema vertoont een escalatie in twee richtingen. De oplossing van het vraagstuk van de rechtshulp kan men derhalve in tegenovergestelde richting zoeken: (1) door het zoveel mogelijk bevorderen van self-help, waardoor relatief dure rechtshulp wordt vervangen door de goedkopere vorm van zelfstandig af te wikkelen problemen en (2) door conflictsituaties zoveel mogelijk te de-escaleren. In dit verband wordt cel 2b van het schema van bijzonder belang. Naarmate men-

sen zich in probleemgeladen situaties beter en zelfstandiger kunnen redden, wordt enerzijds voorkómen, dat deze situaties snel tot probleem- en conflictsituaties escaleren, en wordt anderzijds voorkómen, dat in alle situaties (professionele) rechtshulpverleners moeten worden ingeschakeld.

Het is van belang bij dit schema erop te wijzen dat het hierbij gaat om de subjectieve beoordeling door de burgers zelf. Zo is het invullen van een formulier om een bewijs van onvermogen aan te vragen voor velen een ‘eenvoudige’ (rechts)handeling, zeker in de ogen van advocaten. Al zullen veel advocaten dat formulier nog nooit gezien hebben. Toch bleek in ons onderzoek dat de S.O.S.-telefoondienst te Heerlen bij herhaling hielp om dit formulier in te vullen: hulpverlening bij het verzoek om (rechts)hulpverlening. Het blijven lekken van een aanrecht is voor velen ‘geen rechtsprobleem’, wel echter voor het bejaarde echtpaar uit ons onderzoek, dat er een bijna onoverkomelijke hinder van ondervond en bovendien niet wist hoe de woningbouwvereniging er toe gebracht kon worden om de toegezegde reparaties uit te voeren.

De operationele afbakening vond plaats bij de scheiding tussen incidenten en voorvallen die soepel en zonder verdere moeilijkheden verliepen en incidenten en voorvallen die op een of andere wijze last, hinder of onlust gaven. De ondervraagde personen uitten dit vaak via een klacht of een reeks van gegeneraliseerde klachten. Een veel voorkomend voorbeeld vormde hierbij de verkeersschade's. Wanneer na een aanrijding en de aangifte bij de verzekering een automatische afwikkeling van de schadevergoeding volgde, werd zo'n voorval of incident - soms letterlijk een botsing - *niet* als rechtsprobleem gekwalificeerd. Bleef de schadevergoeding echter uit, moest de persoon in kwestie nogmaals in de pen klimmen, enkele malen opbellen, dan werd dit voorval *wel* als ‘rechtsprobleem’ gekwalificeerd, ook als de uiteindelijke afloop tot tevredenheid stemde. Het geval werd dan in zijn verloop en afloop zo volledig mogelijk opgeschreven. Evenzo werd de koop van een huis of het maken van een testament, als daar in de beschrijving van de respondent verder geen enkele nasleep of probleem aan vast zat *niet* als rechtsprobleem gekwalificeerd. Zo ook bij het verzoeken en probleemloos verkrijgen van uitkeringen, voor zover daar geen hulp van derden bij te pas kwam. In zekere zin bestrijkt de verzameling rechtsproblemen in ons onderzoek als het ware het gehele terrein van klacht tot cassatie. Dit werd niet zozeer gedaan om het aantal geconstateerde ‘rechtsproblemen’ hoog uit te laten vallen, als wel om op deze manier via een analyse van verloop en afloop van een groot aantal van dergelijke problemen en probleempjes, incidenten en voorvallen, conflicten en rechterlijke procedures, meer inzicht te krijgen in gestandaardiseerde en geroutiniseerde manieren van probleemoplossing bij diverse personen en groepen. We gingen ervan uit dat het op het spoor komen van dergelijke processen van probleemoplossing nieuw licht zou kunnen werpen op de problematiek van de toegang tot de rechtshulp.

De verzameling rechtsproblemen werd verkregen op de in hoofdstuk 4 beschreven wijze: 1) via de vraag of de respondent de afgelopen jaren rechtsproblemen had ondervonden; 2) via de checklist van rechtsbetrekkingen, en 3) via een tiental hypothetische juridische conflict- en probleemsituaties. De operationele afbakening, welke van de tijdens het interview gememoreer-

de gevallen wel en welke niet door ons als rechtsprobleem werden gekwalificeerd, geschiedde na afloop van elke interviewperiode. Elk van de interviewers schreef de in zijn interviews ter sprake gekomen rechtsproblemen op speciale kaarten (protocollen). Op elk van deze kaarten werden zo veel mogelijk de volgende aspecten van het probleem vermeld:

- *tijdstip* waarop het probleem zich voordeed en tijdstip van afloop
- *van wie* was het rechtsprobleem?
- wat was de *aard* van het rechtsprobleem: op welke rechtsgebied lag het?
- wie was de *tegenpartij*?
- naar *welke personen* (kennissen, vrienden, familie) of naar *welke instantie* is men gegaan ter oplossing van het probleem?
- *volgorde* waarin deze hulpverleners werden ingeschakeld
- wat voor *hulp* werd *geboden* door elk van de ingeschakelde instanties?
- *oordeel* over de geboden *hulp*
- *hielp* men *zichzelf* en zo ja, op welke manier?
- *afloop* of de stand van zaken
- *oordeel* over de *afloop*.

Soms bestond de beschrijving van het probleem uit slechts enkele zinnen. Niet altijd waren alle hiergenoemde aspecten aanwezig. Als voorbeelden van dergelijke beschrijvingen geven we hier de tekst van enkele protocollen.

010/1964

Ik had een wasmachine gekocht van iemand aan de deur: handtekening gezet en 10 gulden aanbetaald. Toen die man weg was had ik meteen al een geweldige spijt. De wasmachine werd bezorgd. Er volgde een stroom van dreigbrieven van de kant van de verkoper maar ook van een incassobureau.

Advies gevraagd aan een neef die bij de politie is. Die zei nooit betalen. Uiteindelijk na een half jaar werd de machine weer weggehaald.

060-1/1965

De aannemer van de bouw van mijn huis dreigde failliet te gaan.

In onderling overleg met de aannemer, een advocaat, die de aannemer kende, een contractje laten opstellen dat alle materialen op de bouw bij faillissement niet in beslag genomen konden worden. Weet niet meer wat het me gekost heeft, maar veel was het in ieder geval niet. Ik werd in ieder geval goed geholpen.

111-1/1961

Ontslagmoeilijkheden van zoontje. Had als 15-jarige een baantje. Kreeg ontslag. Toen advies gevraagd aan chef van het bedrijf waar ik (vader) werkte. Daarna politie ingeschakeld. Ben zelf bij de reservepolitie.

161-4/1974

Mijn broer is kort geleden dodelijk verongelukt. We wilden weten of mijn schoonzuster recht op smartegeld had.

Vier weken na het ongeval hadden we besloten een advocaat om raad te vragen. Ik ben rechtstreeks naar Mr. X toe gegaan. Er wordt veel over hem gesproken. Het zou een goede zijn. De advocaat had na een gesprek van 20 minuten toegezegd de nodige gegevens te zullen opvragen. Enkele dagen later kwam de rekening van ƒ 870, -.

(Interviewer: het ging hier waarschijnlijk om een voorschot).

Daar had die advocaat, niet Mr. X, maar zijn assistent niet over gesproken. Ik heb toen meteen gezegd: stoppen. Maar mijn schoonzuster had van de zenuwen dat geld al be-

taald, voordat ik het kon voorkomen. Ik vond dat zeer onredelijk van die advocaat. Vanwege de kosten zou ik voor zo'n zaak niet meer naar een advocaat gaan.

210-2/1975

De dienstwoning, die ik bewoon wordt zeer slecht onderhouden, ondanks herhaaldelijk verzoek van mijn kant om de boel op te knappen.

Ik durf de huurcommissie niet in te schakelen. Want ik wil geen conflict met mijn werkgever riskeren.

260-4/1973

Op een tentoonstelling had ik informatie gevraagd over een verwarmingsketel. Een week later kreeg ik een orderbevestiging thuis. Kort daarna werd per aangetekende brief de levertijd opgegeven. Ik had echter helemaal niet gekocht. Ik kon dat ding dat een paar duizend gulden kostte ook helemaal niet betalen.

Eerst dacht ik, dat ik niets hoefde te doen, omdat ik niet had getekend. Maar toen er maar aangetekende brieven bleven komen, heb ik aan mijn Bond (ABTB) het adres gevraagd van hun advocaat. Die heeft me gezegd, wat ik terug moest schrijven. Daarna heb ik er nooit meer wat van gehoord. Die advocaat was kosteloos. Inbegrepen in contributie voor ABTB. Ik heb er echt wat aan gehad.

310-3/1974

Ik wilde weten, of ons kamerverhuurbedrijf onder de huurbeschermingswet viel.

Gevraagd aan de toegevoegde advocaat, die ons huurproces behandelt. Die kon niet direct antwoord geven. Ik ben toen even naar de sociaal raadsman gegaan. Achteraf bleek, dat onze advocaat het beter wist dan de sociaal raadsman.

360-2/1973

Burengerucht. Bovenbuurman in flat speelde piano; overlast. Volgens de regels van de bouwvereniging is overlast met muziekinstrumenten verboden.

Klacht bij de bouwvereniging; via deze briefwisseling met de bovenbuurman. Met hem viel niet te praten.

Toen naar de wetswinkel van de ASVA om rechtshulp. Dit verliep onbevredigend; aan het advies had ik niets.

Probleem niet opgelost.

410/1956

(Rotte) VW-bus gehuurd om in Duitsland op vakantie te gaan. Panne bij Frankfurt; bus daar naar VW garage gebracht. De ADAC (Duitse ANWB) werd ingeschakeld: die stuurde een expert. Deze maakte zowel vóór als ná de reparatie een rapport op en bovendien bevestigde hij dat het onverantwoord was om met een ongerepareerde bus verder te rijden.

Kosten reparatie DM 1600,-.

Terug in Nederland wilde de verhuurder dit niet vergoeden.

Huurder van de auto was mijn broer.

Mijn vader had positieve ervaring met een advocaat: deze werd dan ook in de arm genomen.

Hij heeft alles voor elkaar gemaakt. Tijdsduur: 1 jaar.

Kosten: weet ik niet: mijn broer was in feite de huurder.

460-3/1963

Omdat ik ziek was en in het ziekenhuis lag, wilde mijn man me 's avonds bezoeken. Toen mijn man aan zijn baas vrij vroeg voor een avond kreeg hij als antwoord: met uw privé problemen heb ik niets te maken. Toen ontstond er een strubbeling en werd hij wegens werkweigering ontslagen.

Naar de rechtskundig adviseur van de C.P.N. Deze zorgde ervoor dat mijn man zijn loon doorbetaald kreeg tot hij een andere baan had.

Het voordeel van de door ons gevolgde werkwijze ligt ons inziens vooral in het feit dat nu via een grote hoeveelheid rechtsproblemen en daarbij behorende door individuele personen ondernomen oplossingspogingen relaties konden worden gelegd tussen rechtsproblemen, individuele eigenschappen of kenmerken van die personen en kenmerken van hulpinstanties. Hieruit kunnen profielen van oplossingsstrategieën, vaste en geroutiniseerde oplossingspatronen worden gedestilleerd. Tevens wordt de plaats, die de diverse hulpinstanties in deze oplossingspatronen innemen, in kaart gebracht.

Volledigheidshalve mogen ook de nadelen, gevaren en bezwaren, die aan deze methode verbonden zijn niet ongenoemd blijven. Op vijf gevaren gaan wij nader in: (1) onderrapportering (2) toerekening van het rechtsprobleem aan een bepaald individu (3) selectieve werking van het geheugen van de diverse ondervraagden (4) overrapportering (5) interviewerseffect.

(1) onderrapportering

Stolz (1968: 3) wees in zijn kritiek op een aantal rechtshulponderzoeken op het feit dat in deze surveys in vergelijking met officiële statistieken weinig problemen gerapporteerd werden op het gebied van strafzaken, echtscheidingen of onwettige kinderen. Men kan de kans berekenen, dat in een representatieve steekproef een bepaald aantal echtscheidingen, strafzaken e.d. zal voorkomen. Valt dit aantal in de onderzochte steekproef lager uit, dan heeft de gevolgde methode geen beschrijving opgeleverd van de rechtsproblemen die zich werkelijk hebben voorgedaan. De verklaring voor dat verschil is dat sommige mensen liever niet over een aantal zaken of ervaringen willen spreken. In één interview kwam een duidelijk voorbeeld hiervan voor. Op de vraag van de interviewer of de ondervraagde wel eens contact had gehad met een rechtbank werd ja geantwoord. Toen de interviewer vervolgde met ‘Mag ik u vragen om wat voor een zaak het ging?’, antwoordde de ondervraagde met ‘nee, daar wil ik niet over spreken’. In dergelijke gevallen werd de wil van de ondervraagden gerespecteerd en werd niet verder aangedrongen. Het wel of niet ter sprake komen van dergelijke vaak emotioneel geladen onderwerpen hangt ook af van de interviewsituatie en van het feit of de interviewer enig vertrouwen weet te verkrijgen. In een ander interview, waarin de ondervraagde aanvankelijk niet wilde vertellen waarvoor hij een advocaat had ingeschakeld, werd na ongeveer anderhalf uur die zaak door de ondervraagde zelf weer in het gesprek gebracht. Het betrof hier een vaderschapsactie. Soms werden pas nádat de interviewer papier en potlood had opgeborgen door de ondervraagde zijn ernstige problemen ter sprake gebracht. Onderrapportering van rechtsproblemen wordt ook veroorzaakt door weigeringen om aan het onderzoek mee te doen, voorzover de reden van de weigering samenhing met het onderwerp van het onderzoek. Dit is verschillende malen in ons onderzoek voorgevallen. Vooral wanneer mensen ‘recht’ associëren met iets waar je vandaan moet blijven, waar je niet mee te maken moet krijgen, als iets wat op je afkomt. Dat het recht ook faciliterende functies heeft - de rechtshulp is daarvan een goed voorbeeld - bleek vaak pas in de loop van het interview aan vele ondervraagden duidelijk te worden. Recht wordt door velen geassocieerd met strafrecht en in veel mindere mate met huur, bescherming, studie-

beurzen, uitkering e.d. In deze publieke voorstelling van wat recht is, ligt tevens één van de cultureel verankerde hindernissen om de toegang tot het recht te verbeteren. Een verandering van de beeldvorming over het recht in onze moderne samenleving is een voorwaarde voor een blijvende verbetering van de toegang tot het recht. Dit beeld van het recht varieert naar sociale laag in die zin, dat lagere sociale lagen vaker dwangmatig dan faciliterend in contact met het recht komen. De uitdrukking 'in aanraking komen met' illustreert dit, Niettemin wordt dit beeld ook in de lagere sociale lagen gecorrigeerd naarmate men meer faciliterende ervaringen heeft gehad. In ons onderzoek hebben wij onderrapportering niet kunnen vermijden, hoewel dit bij strafzaken groter was dan bij echtscheidingen (op zich een interessant gegeven).

Bij 456 personen tussen 16 en 80 jaar werden *58* echtscheidingen gerapporteerd (13%). Laten we de ongehuwden buiten beschouwing (n=104) dan werden 58 echtscheidingen aangetroffen op 352 personen die gehuwd zijn of gehuwd geweest zijn. De Hoog constateert een verhoging van de echtscheidingsfrequentie van 1965 tot 1974: van 2,2 naar 5,9 echtscheidingen per 1000 bestaande huwelijken per jaar (De Hoog 1976). Onze gegevens bestrijken echter levensperioden van ongeveer vijftig jaar. Over deze periode gerekend is het aantal echtscheidingen of problemen bij echtscheidingen niet aan de te lage kant.

Bij 456 personen werd 29 keer een veroordeling wegens een gewoon misdrijf gerapporteerd en 8 keer wegens een verkeersdelict. 14 personen rapporteerden andere strafrechtelijke problemen (aanhouding, vragen over strafblad, sepot). Het lage aantal verkeersdelicten vloeit voort uit het door ons gehanteerde criterium voor 'rechtsprobleem': bekeuringen werden meestentijds automatisch afgehandeld. Slechts wanneer in dit proces van afdoening tegenspraak, onvrede of onenigheid bleek, werd het voorval als rechtsprobleem gekwalificeerd. Niettemin zijn de 51 delicten duidelijk onder het at random te verwachten aantal. 30 van de 241 mannen (12,5%) en 14 van de 215 vrouwen (= 6%) rapporteert zelf een strafrechtelijke 'kwestie' aan de hand te hebben gehad. Vijf van die dertig mannen rapporteerde meer dan eenmaal een strafrechtelijke kwestie aan de hand gehad te hebben.

Het is moeilijk een landelijk cijfer te geven voor de kans, dat mannen en vrouwen gedurende hun leven een strafrechtelijke veroordeling krijgen. Een poging om deze kans rekenkundig weer te geven werd gedaan in de Maandstatistiek voor Justitie en Politie (april 1972: 86). Hierin wordt vermeld dat van een groep mannen en vrouwen, overleden in de maanden september-november en op dat moment in de leeftijd van 12-79 jaar, 30% van de mannen en 6% van de vrouwen tijdens hun leven één of meer keer wegens een misdrijf door de rechtbank waren veroordeeld (inclusief transacties). Als wij de veroordeling wegens misdrijf of een transactie als vergelijkingsmaatstaf nemen, dan zijn de percentages uit ons onderzoek (12,5% van de mannen en 6% van de vrouwen) voor de mannen dus aan de te lage kant. Van de groep in september-november 1969 overledenen (n = 16.342) was 10% van de mannen en 1% van de vrouwen één of meermalen tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf veroordeeld.

Omdat ons onderzoek voornamelijk gericht was op de rechtshulp op andere gebieden dan het strafrecht, is de onderrapportering in strafzaken geen beletsel voor ons verdere betoog.

(2) toerekening van het rechtsprobleem: om wiens rechtsprobleem gaat het?

Bij de inventarisering van rechtsproblemen onder de bevolking stuit men op de moeilijkheid uit te maken wiens probleem het is. We ontdekten dat het hebben van rechtsproblemen niet zozeer een kenmerk is van een geisoleerd individu, maar eerder van een sociale eenheid (bijvoorbeeld een gezin). Als een inwonende zoon in de auto van zijn moeder een aanrijding veroorzaakt, is dit zowel zíjn probleem als dat van zijn moeder. Als men bij toeval de moeder interviewt krijgt men een verhaal te horen over de aanrijding van de zoon (of zoals de zoon het verteld heeft aan zijn moeder), terwijl de moeder zich beklaagt over het feit dat de verzekeringsmaatschappij moeilijkheden maakt. Maar soms gaat de sociale eenheid zelfs verder dan inwonende kinderen. Bij een interview van een zestigjarige weduwe kwamen de problemen van een gehuwde elders wonende dochter uitvoerig aan de orde. De moeder beleefde deze problemen intens en hielp mee ze op te lossen. In zulk soort situaties besloten we de rechtsproblemen op te nemen met vermelding van de relatie met de geïnterviewden. Van alle gerapporteerde problemen bleek 87% een probleem van de respondent zelf te zijn, 5% van de echtgenoot of echtgenote, 4% van de kinderen van de respondent, 2% van de ouders van de respondent en de laatste 2% waren andere familieleden en buren. Het overgrote deel van de geïnventariseerde problemen blijkt dus van de respondent zelf te zijn. Niettemin geeft dit resultaat een aanwijzing dat de ervaring en oplossing van rechtsproblemen niet louter per individu bezien moet worden. Wordt goede informatie gegeven aan één persoon, dan is de kans groot dat meerdere personen daarvan zullen profiteren. De overdracht van kennis en ervaring binnen bepaalde sociale eenheden is naar onze mening een belangrijk mechanisme bij de toegang tot het recht.

(3) de selectieve werking van het geheugen

Wij menen, dat weinig respondenten contacten die ze gehad hebben met een advocaat, hebben nagelaten te vermelden, (afgezien van het onder (1) vermelde probleem van onderrapportering in strafzaken). Het inschakelen van een advocaat is zelf vaak een ingrijpende gebeurtenis. Als men daartoe is overgegaan en een advocaat soms langdurig ten dienste stond, zal men niet snel vergeten. Anders is het gesteld met de inventarisering van problemen, waar géén advocaat aan te pas is gekomen en ook geen andere hulpverlenende instantie werd geraadpleegd. Naarmate de zaken meer in het verleden liggen, zullen bepaalde ervaringen naar de achtergrond verdwijnen. Als deze ervaringen onaangenaam zijn geweest, kan er een proces van verdringing optreden. Niettemin bleek een aantal onaangename zaken zoals een ontslag dat een tiental jaren geleden plaats had gevonden, wel degelijk nog bij een groot aantal mensen te leven. De minder ingrijpende kwesties (verkeersschade's bijvoorbeeld) vertonen een grotere kans op willekeur in de rapportering. Om enig inzicht te verkrijgen hebben we tijdens de interviews zo veel mogelijk geïnventariseerd op welke tijdstippen de problemen zich afspeelden.

Tabel 10 geeft een overzicht van het resultaat.

TABEL 10 ***Tijdstip waarop het rechtsprobleem zich voordeed.***

vóór 1955	41	3,8%
1956 - 1965	83	7,7%
1966 - 1970	88	8,1%
1971 - 1973	324	29,8%
1974 - 16 april 1975	402	37,0%
niet opgegeven	149	13,7%
	1087	100,1%

Twee derde van alle geanalyseerde problemen vond plaats in de laatste vijf jaar. We hebben niet de illusie dat hiermee een volledige beschrijving van de werkelijkheid van ervaringen met rechtsproblemen door de tijd heen is gegeven. Immers het is niet aannemelijk dat in een periode 1966-1970 in doorsnee zich zoveel minder problemen hebben voorgedaan dan in de periode van 1971-1975. Men noemt van de problemen die men ervaren heeft de meest recente. Alleen de meer indringende problemen (bijv. echtscheiding, ontslag, hooglopende ruzie e.d.) blijven in de herinnering bestaan. Men zou aan de selectieve werking van het geheugen een aparte studie kunnen wijden.

Sommige theorieën over beïnvloeding door het recht (bijv. speciale preventie en social engineering door recht) veronderstellen zo'n werking.

Wij hebben in ons onderzoek echter volstaan met het toetsen van een samenhang tussen het tijdstip en de soort van het rechtsprobleem om zo de eventuele invloed van het selectieve geheugen te onderkennen. Er werden echter geen significante relaties op dit punt geconstateerd. Het sterkste verband bestond tussen de meest recente problemen (1974-1975) en de behoefte aan informatie, hetgeen beduidt dat de in ons onderzoek aangetroffen nog levende problemen voor een groot deel bestonden uit een behoefte aan informatie.

(4) overrapportering

Zoals Stolz gewezen heeft op de gevaren van onderrapportering, wees hij ook op het tegenovergestelde. In onderzoek naar behoeften aan rechtshulp zouden zijns inziens onbeduidende problemen als rechtsproblemen gerapporteerd worden. Hierdoor zou een vertekening van de hoeveelheid benodigde rechtshulp kunnen ontstaan. Als kritiek op met name het onderzoek van Koos (1950) schrijft hij:

> ‘This ambiguity is involved in many of the questions in Koos' survey. His questions about problems are so broad that they can be interpreted to include matters of little significance. To some extent these can be sorted out by considering only the situations in which the respondents consulted a lawyer. If they did consult a lawyer it seems safe to assume that it was a problem of some importance’ (1968: 3).

De oplossing die Stolz aan de hand doet voor de onderscheiding tussen belangrijke en onbelangrijke problemen, laat een typische pre-occupatie met de advocatuur zien en ontkomt ons inziens niet aan het gevaar van een cirkelredenering. De opgave bij elk rechtshulponderzoek luidt na te gaan in hoe-

verre er problemen zijn die *niet* bij een advocaat of een andere instantie terecht komen, terwijl die problemen daarvoor volgens bepaalde criteria ter dege in aanmerking zouden komen. Is het aantal van dit soort problemen groot, dan is er sprake van een leemte in de rechtshulp.

Als men onder rechtsprobleem slechts dat soort probleem verstaat, dat door een advocaat behandeld is of moet worden, dan laat men buiten beschouwing hetgeen juist onderzocht moet worden: de hoeveelheid rechtsproblemen buiten het gezichtsveld van de advocaat of andere gevestigde hulpverleners. De traditionele opvatting van een rechtsprobleem, waarnaar aan het begin van dit hoofdstuk verwezen werd, moest doorbroken worden om aan de hoofdopgave voor het onderzoek te voldoen. Alleen een (zeer) ruime omschrijving van een rechtsprobleem geeft de mogelijkheid tot nieuw inzicht in de afwikkeling en afhandeling van problemen door het recht.

Het moeilijkste probleem is echter: wie maakt uit of een probleem ‘onbeduidend’ of ‘van geringe betekenis’ is? Het wegen van problemen is één van de moeilijkste opgaven bij de behandeling van de rechtshulpproblematiek. Die weging kan niet ondernomen worden zonder normatieve assumpties. Wij losten het probleem op door niet te wegen: *alle* problemen, die gerapporteerd werden door de respondenten op hun initiatief of na onze checklist hebben wij in beschouwing genomen. We deden dit omdat het nauwelijks mogelijk is eenzelfde probleem, dat voorkomt bij twee respondenten in zeer verschillende sociale posities, te taxeren. Wat voor de één een onbeduidende kwestie is, kan voor de ander een emotioneel of financieel belangrijke zaak zijn. We zijn ons ervan bewust dat we, door alle gerapporteerde problemen zonder eigen weging in beschouwing te nemen, een normatieve keuze gedaan hebben: de beslissing dat de particuliere problemen van de een evenzeer de aandacht verdienen als de particuliere problemen van een ander. In plaats van het construeren (en valideren) van een ‘belangrijkheids’- of ‘ergte’-schaal van rechtsproblemen, hebben we onze onderzoekaandacht gericht op de *case-stories* van elk probleem, om op deze wijze bepaalde oplossingspatronen te achterhalen.

Toch kan de lezer zich wel enig beeld van de ernst en het belang van de onderzochte problemen vormen, door bijvoorbeeld het aantal ingeschakelde hulpverleners, de aard van de verleende hulp of het soort rechtsprobleem als indicator te gebruiken.

(5) het interviewerseffect

Een vraaggesprek, waarin de problemen die men met het recht heeft ervaren aan de orde komen, moet noodzakelijkerwijs flexibel zijn gestructureerd. Dit betekent een grotere vrijheid voor de individuele interviewer. Maar het vergroot tegelijkertijd de kans op onderlinge verschillen tussen interviewers. Hierdoor kunnen ook verschillen optreden in het aantal geïnventariseerde problemen per interviewer. Aan deze moeilijkheden van het kwalitatieve interview kon enigszins het hoofd worden geboden door te werken met een zeer klein aantal interviewers die onderling een zeer frequente communicatie hadden tijdens de interviewperiode. Informatie over elkaars interviews en richtlijnen voor de behandeling van een aantal problemen konden hierdoor worden bereikt. Ten aanzien van het aantal per interview geïnventariseerde

problemen bleek het interviewerseffect in geringe mate aanwezig te zijn. In 456 vraaggesprekken werden 1203 rechtsproblemen geïnventariseerd, 2,6 problemen per interview. Tabel 11 laat het gemiddeld aantal problemen per interview voor de verschillende interviewers zien:

TABEL 11 ***Gemiddeld aantal geïnventariseerde rechtsproblemen per interview en per interviewer*.**

	aantal problemen	***aantal interviews***	***gemiddeld aantal problemen***
interviewer A	457	178	2,6
interviewer B	190	79	2,4
interviewer C	292	96	3,0
interviewer D	85	34	2,5
interviewer E	78	35	2,2
interviewer F	51	19	2,7
interviewer G	50	15	3,3
	____	____	____
Totaal	1203	456	X= 2,6
standaardafwijking	2,24		
standaardfout	0,105		

De auteurs (interviewers A, B en C) namen 77% van de interviews voor hun rekening.

De t-toets voor de verschillen tussen gemiddelden toont aan, dat er een significant verschil bestaat tussen het gemiddeld aantal geïnventariseerde problemen en het gemiddelde van interviewer C. De verschillen zijn overigens niet zo groot.

Hoeveel rechtsproblemen werden geïnventariseerd?

Via de hierboven omschreven procedure werden bij 456 respondenten 1203 rechtsproblemen geïnventariseerd, die alsvolgt waren verdeeld:

TABEL 12 ***Aantal geïnventariseerde rechtsproblemen per respondent*.**

aantal problemen	***aantal respondenten***	***% van respondenten***	***cumulatief %***
0	66	15%	15%
1	95	21	36
2	102	22	58
3	64	14	72

4	47	10	82
5	32	7	89
6	26	6	95
7	9	2	97
8	5	1	98
9	4	0,8	98,8
10	2	0,4	99,2
11	2	0,4	99,6
12	1	0,2	99,8
15	1	0,2	100
	____	____	____
	456	100%	100%

Het gemiddelde aantal problemen per respondent is 2,6 met een standaardafwijking van 2,24 en een standaardfout van 0,105.

Van de ondervraagden heeft 15% geen enkel probleem gerapporteerd.Drie kwart van de ondervraagden heeft niet meer dan drie problemen (gehad). Onderzoeken uit het buitenland rapporteerden soortgelijke resultaten. In het onderzoek van Eskeland en Finne (1973) in Oslo werd gemiddeld 2,5 probleem per respondent aangetroffen (N = 91). Het grootscheepse recente rechtshulponderzoek van de American Bar Foundation onder 2064 respondenten vermeldt een gemiddelde van 3,3 (Curran en Spalding 1974). Uiteraard is hier de definitie-kwestie van belang. In het amerikaanse onderzoek werden eigendomsoverdracht en het maken van een testament wèl, in ons onderzoek lang niet altijd als rechtsprobleem geteld. Ook hier houdt dat verschil in definitie verband met het verschil in beroepspraktijk (en monopolie) tussen de advocaten in de V.S. en in Nederland. Vast staat echter wel dat slechts een zeer klein percentage van de bevolking zowel in Nederland als in de Verenigde Staten in hun leven met zeer véél rechtsproblemen geconfronteerd worden. In ons onderzoek heeft slechts 5% meer dan 6 problemen. In het amerikaanse is dat 7,8% gerekend over een gehele levensperiode en 0.6% voor de laatste vijf jaar. Natuurlijk dringt zich hier de vraag op welke personen of groepen méér dan een gemiddeld aantal problemen hebben. In de literatuur wordt immers gesteld dat de groepen die meer gebruik maken van advocaten dit doen omdat ze ook meer problemen hebben. Uit ons onderzoek blijken twee groepen duidelijk boven het gemiddelde te scoren, de uitkeringsgerechtigden en de zelfstandigen.

Twee andere groepen, de jongeren in de leeftijdscategorie van 16-25 jaar en de groep scholieren/studenten, scoren significant minder dan het statistisch te verwachten gemiddelde. Tabel 13 laat het gemiddeld aantal problemen per beroepsgroep en per leeftijdsgroep zien.

TABEL 13 ***Gemiddeld aantal problemen per beroeps- en leeftijdsgroep.***[1]

uitkeringsgerechtigden	3,4	(n=47)			
zelfstandigen	3,0	(n=42)			
huisvrouwen	2,8	(n=84)			
blue collar ondergeschikten	2,5	(n=77)	16-25 jaar:	1,4	(n=74)
leidinggevenden	2,3	(n=44)	26-35 jaar:	2,52	(n=96)
gepensioneerden/AOW'ers	2,09	(n=53)	36-45 jaar:	2,28	(n=79)
white collar ondergeschikten	2,07	(n=65)	46-55 jaar:	2,78	(n=84)
scholieren/studenten	1,4	(n=41)	56-65 jaar:	2,97	(n=75)
ontbrekende gegevens	-	(n= 3)	65 en ouder:	2,35	(n=48)
		___			___
		(n=456)			(n=456)

(1) de berekening van deze gemiddelden is gebaseerd op een zevendeling met de waarden 0 tot en met 6, waarbij alle respondenten met zes problemen of meer, de waarde 6 kregen toebedeeld. Dit is gedaan omdat anders extreme scores van 12 tot 15 problemen het rekenkundig gemiddelde te sterk zouden beïnvloeden.

Er zijn geen opvallende verschillen geconstateerd tussen de verschillende opleidingsniveaus of inkomensgroepen. Het gemiddelde aantal problemen voor mannen en vrouwen was gelijk.

Het feit dat scholieren en studenten het minste met problemen te maken hebben, laat zich gemakkelijk verklaren uit hun sociale positie en geringere sociale participatie. De vraag rijst of de leeftijd of de relatief beschermde positie van de scholier/student als oorzaak van deze geringe kans op rechtsproblemen aangewezen kan worden.

Met andere woorden: hebben leeftijdgenoten, die al in het arbeidsproces zijn opgenomen, zoals werkende jongeren een grotere kans op problemen?

Hiertoe hebben we de groep van 16-25 jaar nader geanalyseerd (mannen en vrouwen tesamen genomen). Deze groep blijkt te bestaan uit:

35	scholieren/studenten met een gemiddeld aantal problemen van 1,4
22	white collar ondergeschikten met een gemiddeld aantal problemen van 1,68
20	blue collar ondergeschikten met een gemiddeld aantal problemen van 2,05
4	sociale uitkeringsgerechtigden
2	zelfstandigen
1	huisvrouw
1	leidinggevende
85	totaal

De drie belangrijkste jongerengroepen scoren alle drie beneden het gemiddelde aantal problemen. Het blijkt dus vooral leeftijd of in het algemeen het ouder worden te zijn, die de kans op conflicten en problemen met het recht groter maken. Er is een lichte tendens dat werkende jongeren door hun sociale positie iets meer met problemen geconfronteerd worden dan hun niet-werkende leeftijdgenoten. Bij toetsing blijkt dit verschil echter niet significant (t=0,75; df=53).

Nadere analyse van 1087 rechtsproblemen

Tot dusver hebben we de geïnventariseerde rechtsproblemen uitsluitend geanalyseerd naar het aantal. Om nu andere aspecten in beschouwing te nemen, hebben we om practische redenen de beslissing genomen om per respondent ten hoogste vijf problemen nader te analyseren. Deze vijf problemen werden naar de op blz. 130 genoemde tien kenmerken per probleem gecodeerd en op ponskaart gebracht. Aldus kon per respondent een grote verzameling gegevens over die problemen per computer worden verwerkt. Deze verzameling gegevens per respondent kon variëren. Een respondent met 1 probleem kreeg 10 scores voor dit ene rechtsprobleem en 40 nulscores. Een respondent met twee problemen 20 scores voor 2 rechtsproblemen en 30 nul-scores. Personen met 0 problemen kregen derhalve 50 nulscores en personen met 5 problemen kregen de volledig ingevulde verzameling van 5 × 10 gecodeerde scores. Theoretisch was het aldus mogelijk om alle 1203 problemen in kwantitatieve symbolen te vertalen, waarbij bijvoorbeeld alle respondenten op het theoretisch maximale aantal van 15 problemen zouden kunnen

worden gescoord (voor het merendeel echter nul-scores). Deze werkwijze zou echter onevenredig veel computer- en

programmeertijd hebben gevraagd met geringe winst aan informatie. Omdat echter bij een keuze van *5 problemen* per respondent reeds 90% van alle problemen opgenomen werd en van 89% van de respondenten alle gerapporteerde problemen aan de orde kwamen, kozen we voor een practische werkwijze. Van de resterende 11% respondenten bij wie méér dan vijf problemen geïnventariseerd waren, werden slechts vijf problemen in de analyse opgenomen. Hierbij werd een weging toegepast in die zin dat in ieder geval problemen, waarbij rechtshulpinstanties betrokken waren geweest, in de analyse werden genomen ten koste van andere - meestal iets *kleinere* - problemen. Deze procedure veroorzaakte derhalve een vertekening in de richting van de iets zwaardere problemen bij 11% van de respondenten. 116 rechtsproblemen bleven zodoende uit de verdere analyse m.b.v. de *computer*. De overige *1087 rechtsproblemen vormden de verzameling rechtsproblemen, waar de verdere analyse van dit hoofdstuk op berust*. Vergelijken we echter de twee verzamelingen rechtsproblemen, de eerste van 1087 die middels de computer geanalyseerd werd en de tweede van 116 die met de hand werd geanalyseerd, dan blijken er geen grote verschillen. De gevolgde werkwijze om slechts 1087 problemen te analyseren heeft derhalve geen afwijkende invloed gehad.

6.2 Welke mensen hebben welk soort rechtsproblemen?

6.2.1 Inleiding

Mayhew en Reiss stelden dat de lagere inkomensgroepen minder rechtsproblemen hebben uitsluitend in de beperkte betekenis van minder rechtsproblemen die de advocaten gewoonlijk gewend zijn te behandelen. Deze groepen hebben niet minder, maar andere problemen (1969). Ons onderzoek geeft een bevestiging van deze stelling van de twee amerikaanse schrijvers. Om dit te laten zien is het nodig de geïnventariseerde rechtsproblemen te klassificeren naar bepaalde onderscheidende kenmerken. Deze onderscheidingen kunnen zuiver juridisch van aard zijn. Alle rechtsproblemen worden dan bijvoorbeeld gegroepeerd volgens de hoofdlijnen van de voornaamste rechtsgebieden: personen- en familierecht, huurrecht, arbeidsrecht, overig civielrecht, sociaal-verzekeringsrecht, strafrecht, administratiefrecht etc. Dit onderscheid is de juristen vertrouwd en geeft inzicht in de juridische aard van de problemen waar mensen mee te maken hebben. De problemen kunnen echter ook naar andere dan specifiek juridische onderscheidingen geklassificeerd worden. Men kan bijvoorbeeld alle problemen typeren naar de verschillende tegenpartijen in het conflict of naar de tijdsduur en de aard van de relatie waarin het conflict optreedt. Deze meer sociologisch dan juridisch georiënteerde onderscheidingen kunnen soms een verrassend licht werpen op het onderwerp dat in studie genomen is. Nieuw inzicht is vaak het gevolg van zo'n nieuw gezichtspunt of combinatie van gezichtspunten, waaronder een vertrouwd object wordt bekeken. Wij beginnen echter met het meest voor de hand liggende en meest vertrouwde onderscheid naar rechtsgebied. In § 6.3 komen andere onderscheidingen aan bod. Tabel 14 geeft een overzicht van 1087 rechtsproblemen, eerst onderver-

TABEL 14 ***1087 rechtsproblemen naar rechtsgebied*.**

	***Problemen met*:**			
1.	Sociale verzekering algemeen	12		
	Kinderbijslag	4		
	Ziektewet	10		
	W.A.O.	22		
	Ziekenfonds	2		
	WW - WWV	20	*Subtotaal Sociale Verzekering*	
	A.B.W.	40		110 - 10%
2.	Arbeidsrecht algemeen	13		
	Ontslag, schorsing	18		
	Vakantie, vakantiegeld	18		
	Loonvordering	24		
	Pensioen	8		
	Moeilijkheden binnen bedrijf	14		
	Arbeidsrecht plus soc. verzekering	5		
	Ontslag nemen	3	*Subtotaal Arbeidsrecht*	103 - 9,5%
3.	Huurrecht algemeen	14		
	Huurprijs	38		
	Huuropzegging	26		
	Reparaties, onderhoud	61		
	Onderhuur	7		
	Huisvesting	28	*Subtotaal Huren en Wonen*	

	Huursubsidie	10		184 - 17%
4.	Echtscheiding	58		
	Overig personen-familierecht	25		
	Erfrecht als erfgenaam	9	*Subtotaal Personenfamilie en erfrecht*	
	Erfrecht als erflater	7		99 - 9%
5.	Incasso's	22		
	Huur bedrijfsruimte, pacht	6		
	Verhuurproblemen	17		
	Vergunningen	7		
	Faillissement	8		
	Vennootschapsrecht	10	*Subtotaal Incasso's, Handel en Bedrijf*	
	Schulden, schuldsanering	10		80 - 7%
6.	Koop, garanties	92		
	Reparaties	10		
	Koop op afbetaling	10		
	Colportage	41		
	Lenen	4		
	Bouw of koop van een huis	8		
	Klachten over artsen	6		
	Klachten over rechtshulpverleners	6		
	Verzekeringen	43		
	Verkeersschade	49		
	Burenrecht	11	*Subtotaal Consumentenrecht en BW-overig*	

	Onrechtmatige daad	31		311 - 29%
7.	Inkomstenbelasting	25		
	Invullen belastingformulier	36		
	Overige belastingzaken	5	*Subtotaal Belastingen*	66 - 6%

8.	Bouwvergunning	11		
	Klachten over overheidsinstanties	11		
	Militaire zaken, vreemdelingenzaken	10		
	Subsidies	17		
	School	5	*Subtotaal Administratief Recht*	
	Studiebeurzen	7		61 - 5,5%
9.	Strafrecht (misdrijven)	29		
	Verkeersdelicten	8		
	Verdacht van delict, vragen over strafblad, sepot	14	*Subtotaal Strafrecht*	51 - 5%
10.	Slachtoffers van delicten	22	*Subtotaal Slachtoffers*	22 - 2%
		___	___	___
	Totaal	1087		1087 - 100%

deeld in 58 rechtsgebieden, vervolgens gegroepeerd naar 10 hoofdgebieden. Deze indeling valt niet steeds samen met de juridisch-dogmatische onderscheidingen. Deze 10 hoofdgebieden vormen het voornaamste onderscheid waarmee in de verdere analyse van de problemen wordt gewerkt. Bij deze analyse gaan we telkens eerst kwantitatief te werk en vervolgens geven we een kwalitatief inzicht in de problemen. Beide benaderingen vullen elkaar aan.

Verreweg het grootste gedeelte van de problemen werd aangetroffen op het gebied, dat ‘consumentenrecht’ genoemd zou kunnen worden (29%). Problemen op het gebied van huren en wonen (17%) en arbeidsrecht en sociaalverzekeringsrecht (samen 19,5%) vormen de twee andere gebieden, waarop verhoudingsgewijs vaak problemen werden aangetroffen. Binnen deze gebieden kunnen specifieke gebieden onderscheiden worden: ABW en WAO vormen meer dan de helft van de sociaal-verzekeringsrechtproblemen; koop, colportage en problemen rond verkeersschade zorgen elk voor een groot deel van de consumentenproblemen.

6.2.2 Kwantitatieve analyse: inkomen, vermogen en de frequentie van rechtsproblemen naar soort rechtsgebied

In het voorgaande werd geconstateerd dat er geen grote verschillen optreden in het *gemiddelde* aantal problemen per inkomens- en vermogensgroep. De sociale betekenis van dit cijfermatige gegeven kan echter pas duidelijk worden wanneer we weten om welke problemen het gaat. Zijn er groepsspecifieke problemen te constateren of komen dezelfde problemen ongeveer in gelijke frequentie bij de hoge, midden en lage inkomensgroepen voor? Deze vraag kunnen we op verschillende kwantitatieve manieren beantwoorden.

We kunnen allereerst een *optelsom* maken van alle problemen op een bepaald rechtsgebied, die in een bevolkingsgroep in ons onderzoek geïnventariseerd werden. Het aantal problemen vormt hierbij dan de analyse-eenheid.

Ten tweede kunnen we ook nagaan, niet hoeveel *problemen* er in een be-

paalde groep voorkomen, maar hoeveel *personen* uit die groep geconfronteerd werden met één of meer problemen. Hierdoor krijgen we inzicht om hoeveel mensen het gaat die op een of andere manier wel eens met dit type problemen te maken hebben gehad, los van het feit of dit nu een, twee, drie of zelfs meer keren achter elkaar geschiedde.

Ten derde kunnen we het *patroon* van de verschillende rechtsproblemen in hun onderlinge verhouding analyseren. Het gaat dan niet zo zeer om de absolute frequentie van bepaalde typen rechtsproblemen maar om de relatieve frequentie van die typen rechtsproblemen ten opzichte van elkaar.

Ten vierde is het mogelijk om via correlatieberekening de *sterkte van bepaalde samenhangen* tussen inkomens-groep en de frequentie van bepaalde typen rechtsproblemen vast te stellen.

Bij alle vier methoden van kwantitatieve analyse wijzen de resultaten van ons onderzoek in dezelfde richting: *er bestaat een duidelijke samenhang tussen het soort problemen en de inkomens- en vermogenspositie van de respondenten in het onderzoek*. De laagste inkomens/vermogensgroep ondervindt problemen op het gebied van consumentenrecht, huurrecht, sociaalverzekeringsrecht en arbeidsrecht, - de hoogste inkomens- en vermogensgroep ondervindt problemen op het gebied van consumentenrecht en op het gebied van handel en bedrijf (incasso's). Hoewel bij beide groepen de consumentenrechtsproblemen de grootste groep problemen vormen, spelen deze problemen verhoudingsgewijs bij de hogere inkomensgroep het sterkste: 38% van alle ondervonden problemen van de hoogste inkomens/vermogensgroep lag op het gebied van consumentenrecht, tegenover 22% van de laagste inkomensgroep. De middengroepen vertonen hier een duidelijke middenpositie.

Eerste methode

Tabel 15 geeft een overzicht van de verdeling van het absolute aantal problemen bij vier inkomens/vermogensgroepen, gemeten naar de geldende normen voor het verkrijgen van kosteloze rechtsbijstand. Voor een beschrijving van deze financiële maatstaf zie de tekst boven tabel 2.

TABEL 15 ***Aantal geïnventariseerde rechtsproblemen naar rechtsgebied en naar toevoegingsgrens***

	gratis rechts-hulp		**eigen bijdrage**		**net boven toevoe-gings-grens**	
sociale verzekering	46	16%	41	11%	16	9%
arbeidsrecht	41	14%	39	10%	13	7%
huurrecht, wonen	51	18%	74	20%	34	18%
consumenten-recht, BW-overig	65	22%	101	27%	61	33%

personen, familie, erfrecht	26	9%	41	11%	10	5%
belastingen	19	7%	22	6%	6	3%
strafrecht	16	5%	17	4%	8	4%
incasso, handel	15	5%	16	4%	19	10%
administratief-recht	10	4%	20	6%	16	9%
slachtoffers van delicten	2	0,6%	7	1,8%	4	2%
totaal	291	100%	378	100%	187	100%
Aantal respondenten, N =	111		159		82	
Gemiddeld aantal problemen, $\bar{X}$ =	2,6		2,4		2,3	

	ver boven toe-voegings-grens		**subtotaal**		**ontbre-kende gegevens**	**totaal**
sociale verzekering	6	3%	109	10%	1	
arbeidsrecht	8	4%	101	9,5%	2	
huurrecht, wonen	23	11%	182	17%	2	
consumenten-recht, BW-overig	80	38%	307	29%	4	
personen, familie, erfrecht	21	10%	98	9%	1	
belastingen	17	8%	64	6%	2	
strafrecht	6	3%	47	4,5%	4	
incasso, handel	30	14%	80	7%	0	
administratief-recht	12	6%	58	6%	3	

slachtoffers van delicten	9	4%	22	2%	0	
totaal	212	100%	1068	100%	19	1087
Aantal respondenten, N =	94		446		10	456
Gemiddeld aantal problemen, X =	2,3		2,4			2,4

Uit deze tabel blijkt dat de rechtsproblemen op het gebied van sociaal verzekeringsrecht en arbeidsrecht typische problemen zijn voor de lagere inkomensgroepen, consumentenproblemen typisch voor de hogere. Hoewel het misschien niet zoveel verwondering wekt, dat arbeidsrecht en sociaal-verzekeringsrecht groepsgebonden probleemgebieden zijn - dit stuk recht is vooral ten behoeve van de lagere inkomensgroepen ontwikkeld - bedenke men dat tegenwoordig ook vele mensen met hogere inkomens onder de werkingsfeer van het arbeidsrecht en sociaal verzekeringsrecht vallen, al blijkt dit zich in de praktijk minder vaak voor te doen. De verschillen tussen de percentages problemen op het gebied van sociaal-verzekeringsrecht, arbeidsrecht en consumentenrecht zijn significant. Op het gebied van huurrecht en wonen is slechts het verschil tussen de hoogste inkomens/vermogensgroep en de overige groepen significant. Dit zou er op kunnen wijzen dat huurproblemen zich ook voordoen bij de middengroepen. Ook al wonen deze meestal in iets betere woningen en vaker in een eigen woning.

Berekenen wij voor de vier bovenste rechtsgebieden van tabel 15 de statistische toets voor samenhang tussen type probleem en inkomenspositie dan blijkt de samenhang significant te zijn. (X^2 = 53,71; df = 9; p ≤.001).

Tweede methode

Tabel 15 gaat uit van het totaal aantal geïnventariseerde problemen. Nu kunnen meerdere problemen per persoon voorkomen, waardoor het totaal aantal problemen toeneemt, maar nog niets gezegd wordt over het aantal *respondenten* dat op een of andere manier met een probleem geconfronteerd werd. Nemen we het percentage respondenten dat tenminste één keer een probleem gerapporteerd heeft als uitgangspunt dan blijkt dat 48% van alle respondenten een probleem op het consumentenrechtsgebied rapporteerde, dus ongeveer 1 op de 2 personen. Voor huurrecht en wonen was dit percentage 34%, (1 op 3), voor sociaal-verzekeringsrecht 20% (1 op 5)

TABEL 16 *Respondenten die één of meer rechtsproblemen rapporteerden op een bepaald rechtsgebied naar toevoegingsgrens in percentages*

	gratis rechts-hulp	*eigen bijdrage*	*net boven toevoe-gings-grens*	*ver boven toevoe-gings-grens*	*totaal*	*aantal proble-men N =*
sociale verzekering	32%	23%	16%	4%	20%	89
arbeidsrecht	25%	21%	13%	8%	18%	81
huurrecht en wonen	36%	38%	36%	22%	34%	151
consumen-tenrecht, BW-overig	40%	47%	49%	61%	48%	216

personen-, familie-, erfrecht	20%	19%	10%	16%	17%	75
belastingen	14%	13%	7%	17%	13%	58
strafrecht	13%	9%	10%	5%	9%	42
incasso, handel	12%	8%	13%	19%	12%	55
admini-stratief-recht	9%	13%	18%	12%	13%	57
slachtoffers van delicten	2%	4%	4%	8%	4%	20

en arbeidsrecht 18% (1 op 5). Voor de overige rechtsgebieden was dit percentage 13% of minder.

Ook bij deze berekeningswijze blijken de verschillen tussen de inkomensen vermogensklassen het grootst voor sociaal-verzekeringsrecht en arbeidsrecht: tabel 16 geeft de percentages van de respondenten per inkomensvermogensgroep.

Nu kunnen we ons een beeld vormen van het aantal personen dat bepaalde rechtsproblemen ervaren heeft. Van de groep, die in aanmerking komt voor gratis rechtshulp heeft 1 op de 3 wel eens een probleem gehad met sociale verzekeringen tegenover 1 op 20 (!) van de groep, ver boven de toevoegingsgrens. Voor arbeidsrecht was dit 1 op de 4, respectievelijk 1 op de 10. Van de middengroepen heeft 1 op de 5 ervaring met een consumentenprobleem.

Ongeveer 1 op de 5 heeft problemen gehad met personen- en familierecht, met uitzondering van de groep net boven de toevoegingsgrens die minder vaak met dit soort problemen te maken heeft. Voor de overige rechtsgebieden heeft ruwweg 1 op de 10 personen ooit wel eens een probleem ondervonden.

Derde methode

Ondanks de verschillen tussen de vier inkomens/vermogensgroepen, blijkt zowel uit tabel 15 als uit tabel 16 één sterke overeenkomst: het feit dat voor alle groepen de consumentenproblemen het meest frequent bleken voor te komen. Is deze overeenkomst niet meer doorslaggevend dan de overige verschillen? Met andere woorden, zou het niet kunnen zijn dat - hoewel verhoudingsgewijs bepaalde problemen bij bepaalde groepen meer voorkomen - het *patroon* van problemen toch sterk op elkaar lijkt?

Overeenkomsten in het patroon van problemen kan men berekenen met behulp van de rangcorrelatie-coëfficiënt (rho), waarbij de volgorde in frequentie van de verschillende rechtsproblemen als uitgangspunt genomen worden. Vervolgens kunnen we paarsgewijs tussen de vier inkomensgroepen de graad van overeenkomst weergeven met behulp van de rang-

TABEL 17 ***Volgorde in frequentie van type rechtsprobleem naar toevoegingsgrens*****.**

	gratis rechtshulp (groep 1)	***eigen bijdrage (groep 2)***	***net boven toevoegingsgrens (groep 3)***	***ver boven toevoegingsgrens (groep 4)***
consumentenrecht, BW-overig	1	1	1	1
huurrecht, wonen	2	2	2	3
sociale verzekering	3	3	5	10
arbeidsrecht	4	4	6	8
personen-, familie- en erfrecht	5	5	7	4

belastingen	6	6	9	5
strafrecht	7	8	8	9
incasso, handel	8	9	3	2
administratiefrecht	9	7	4	6
slachtoffers van delicten	10	10	10	7

correlatiecoëfficiënt. Heeft die coëfficiënt de waarde + 1 dan geeft dat een perfecte overeenkomst in volgorde aan. Beneden de waarde .495 is er geen sprake van een significante overeenkomst. Er kan dan worden geconcludeerd, dat er een verschillend patroon van rechtsproblemen bestaat bij de twee vergeleken groepen. Tabel 17 geeft de rangorde in frequentie van type rechtsproblemen per inkomensgroep.

rho	groep 1-groep 2	=	.997 significante overeenkomst.[1]
rho	1-3	=	.564 significante overeenkomst.
rho	1-4	=	.237 *geen overeenkomst*.
rho	2-3	=	.600 significante overeenkomst.
rho	2-4	=	.225 *geen overeenkomst*.
rho	3-4	=	.576 significante overeenkomst.

Het patroon van problemen is bij de twee lagere inkomens- en vermogensgroepen nagenoeg identiek. Beide groepen verschillen ieder apart van het probleempatroon van de hoogste inkomens/vermogensgroep. De verschillen tussen de overige groepen zijn minder groot. Concluderend kunnen wij stellen dat, hoewel de groepen met een verschillende sociaal-economische positie gemiddeld bijna evenveel rechtsproblemen rapporteerden, het aantal problemen per rechtsgebied aanmerkelijk verschilt. Dit verschil bestaat zowel in absolute zin als vergelijkenderwijs.

Vierde methode

Tenslotte is er nog een vierde berekeningswijze om samenhang tussen frequentie van rechtsproblemen en economische positie vast te stellen. Per persoon werden maximaal 5 rechtsproblemen geanalyseerd, die werden onderverdeeld naar 10 rechtsgebieden. Per rechtsgebied kon zo het aantal rechtsproblemen per respondent variëren van 0 tot en met 5. Elke respondent kreeg derhalve per rechtsgebied (G1, G2, enz.) de score van het aantal geïnventariseerde problemen op dat gebied. Een voorbeeld wordt gegeven in het hier volgende schema:

1 rho berekend volgens formule

$$1 - \frac{6\Sigma D^2}{n(n^2-1)}$$

en

$$Z = \frac{\text{rho} - 0}{1/\sqrt{n-1}}$$

de volgorde in tabel 17 is gebaseerd op de frequentie van rechtsproblemen in tabel 15.

Score per rechtsgebied G1-10

respondent	G1	G2	G3	G4	G5	G6	G7	G8	G9	G10	totaal aantal problemen
R 1	0	0	1	1	2	0	0	0	1	0	5
R 2	1	3	0	0	0	1	0	0	0	0	5
R 3	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	2
R 4	0	2	0	0	2	0	0	0	0	0	4
R 5	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	5

Per respondent worden op deze wijze 10 scores toegekend (variërend van 0-5). De scores vormen een intervalschaal. Op deze wijze was het mogelijk de samenhang te berekenen tussen de frequentie van een type rechtsprobleem en enkele overige op ordinaal- of intervalschaal gemeten kenmerken van de respondenten. De samenhangen worden uitgedrukt in een correlatiecoëfficiënt, die loopt van + 1.00 tot - 1.00. Hoe hoger deze coëfficiënt hoe sterker de samenhang. Ons basisgegeven, de economische positie, zoals uitgedrukt in het in aanmerking komen voor kosteloze rechtsbijstand, kan ook als een ordinale schaal worden opgevat met de volgende waarden: gratis rechtshulp (=1), eigen bijdrage (=2), net boven toevoegingsgrens (=3), ver boven de toevoegingsgrens (=4). Berekening van de samenhangen tussen deze economische positie en het *aantal* problemen per rechtsgebied, levert dan het volgende resultaat op (zie tabel 18).

TABEL 18 ***Correlatiecoëfficiënten tussen toevoegingsgrens en het aantal problemen per rechtsgebied*****.**

	Kendall Tau
Sociaal verzekeringsrecht	-.21
Arbeidsrecht	-.15
Huurrecht, wonen	-.09
BW-overig, consumentenrecht	.11
Personen, familie, erfrecht	
Belastingen	
Strafrecht	-.07
Incasso, handel	.08
Administratief recht	
Slachtoffers van delicten	.09
	(coëfficiënten < .07 zijn weggelaten)

De coëfficiënten kunnen alsvolgt geïnterpreteerd worden: -.21 betekent dat bij een *lagere* economische positie, een groter aantal problemen per respondent werd aangetroffen. Deze samenhang is zelfs zéér significant ($p \leq .001$). Andere negatieve coëfficiënten moeten eveneens zo geïnterpreteerd worden. Dit betekent dat de lagere economische positie gekenmerkt wordt door een groter aantal problemen op het gebied van sociaal verzekeringsrecht, arbeidsrecht ($p \leq .001$); met iets mindere mate van waarschijnlijkheid eveneens door een groter aantal problemen op het gebied van huurrecht en strafrecht. De positieve correlaties betekenen dat bij een *hogere* economische positie, een groter aantal problemen werd aangetroffen. Dit is het geval bij de consumentenproblemen (tau = .11), bij problemen op het gebied van handel en bedrijf en bij de gerapporteerde victimisatie (slachtoffers van delicten). Hieruit mag geconcludeerd worden dat de verschillende economische groepen inderdaad hun eigen problemen hebben. De hogere inkomens/vermogensgroepen hebben niet meer, maar andere problemen. Zij hebben een grotere kans om slachtoffer van een delict te worden, terwijl de lagere groepen een grotere kans hebben als dader moeilijkheden te krijgen. Of misschien moet deze samenhang precieser geïnterpreteerd worden, als de kans dat de hogere

inkomens/vermogensgroepen hun problemen als slachtoffer éérder rapporteren aan interviewers dan de lagere inkomens- en vermogensgroepen. Ons onder-

zoek laat niet toe de samenhang tussen gerapporteerde victimisatie en werkelijke victimisatie volledig op te sporen. Vooralsnog gaan we ervan uit dat de gerapporteerde problemen een redelijk betrouwbare weergave vormen van de werkelijk ondervonden problemen. Een ander gegeven, dat de victimisatie het sterkst was in Amsterdam, geeft een verdere ondersteuning voor de geldigheid van de gevonden resultaten. Deze zijn immers in overeenstemming met andere statistische gegevens en alledaagse ervaringen.

Het ontbreken van significante samenhang betekent dat problemen op een bepaald gebied bij de verschillende groepen ongeveer in evengrote frequentie voorkomen. Problemen op het gebied van personen- en familierecht, administratief recht en belastingen zijn dus niet typisch problemen voor een bepaalde inkomens/vermogensgroep. Voor het personen- en familierecht (echtscheidingen) was dit ook wel te verwachten.

6.2.3 Andere kenmerken die met de frequentie van verschillende typen rechtsproblemen samenhangen

We hebben in de vorige paragraaf uitvoerig de verschillende manieren om samenhangen te berekenen tussen één kenmerk van een respondent (zijn positie ten opzichte van de toevoegingsgrens) en de frequentie van rechtsproblemen aan de orde gesteld om te laten zien dat een samenhang uiteindelijk kan worden uitgedrukt in één correlatiecoëfficiënt. Zo'n coëfficiënt is in feite een zeer abstracte manier *om vele gegevens tegelijk* te ordenen. Ook zagen we dat de samenhang die in tabel 15 naar voren komt eveneens wordt uitgedrukt in de correlatiecoëfficiënten van tabel 18. De vier manieren om samenhangen te berekenen zouden telkens herhaald kunnen worden voor andere kenmerken van de respondenten, zoals leeftijd, beroep, inkomen, geslacht e.d. Om practische redenen volstaan we nu echter met de weergave van de correlatiecoëfficiënten, wanneer die berekend konden worden. Ook op andere onderdelen van onze analyse hebben we aan deze berekeningswijze de voorkeur gegeven. Wij zijn ons ervan bewust dat deze abstracte wijze van weergeven van verbanden meer inspanning vraagt van de niet sociaal-wetenschappelijk geschoolde lezers. Het voordeel - het snel verkrijgen van een overzicht over verschillende samenhangen in één tabel - rechtvaardigt ons inziens deze werkwijze. Bovendien wordt deze kwantitatieve analyse gevolgd door een kwalitatieve, meer alledaagse weergave van soorten problemen.

Tabel 19 geeft een overzicht van de significante samenhangen tussen verschillende kenmerken van de respondenten en de frequentie van hun rechtsproblemen op de tien rechtsgebieden. De laatste kolom van tabel 19 is identiek met tabel 18. De tabel kan horizontaal en verticaal gelezen worden. Bij horizontale inspectie zien we dat problemen op het gebied van sociaal-verzekeringsrecht het meest voorkomen bij groepen die een lage plaats bekleden in het arbeidsproces of daarbuiten staan (met name de uitkeringstrekkers, gepensioneerden en blue collar werknemers), bij de lagere opleidings- en inkomensgroepen, bij ouderen (met name in de groep van 55-65 jaar), bij vrouwen verhoudingsgewijs méér dan bij man-

nen en tenslotte bij de groep die in aanmerking komt voor gratis rechtshulp.

Problemen op het gebied van arbeidsrecht komen het meest voor bij personen woonachtig in de periferie van de stad, bij lagere inkomens, bij jongeren (met name beneden 25 jaar), en bij de groep die voor kosteloze rechtsbijstand in aanmerking komt.

Huurrecht- en woonproblemen doen zich het meest voor in Amsterdam en meer in het centrum van de stad. Die problemen nemen toe naarmate de leeftijd toeneemt (vooral in de groep van 55-65 jaar en boven de 65 jaar) en zijn vaker aangetroffen bij alleenstaanden dan bij degenen, die in gezinsverband leven.
Consumentenproblemen doen zich het meest voor bij de hogere inkomens, degenen die in gezinsverband leven en personen boven de toevoegingsgrens. Personen- en familierechtsproblemen werden meer aangetroffen bij de groep met lagere opleiding, bij ouderen en alleenstaanden (echtscheidingen en de gevolgen van echtscheiding). Belastingproblemen doen zich vaker voor in de grote stad, bij alleenstaanden en bij ouderen (met name boven 65 jaar). Problemen op het gebied van strafrecht vinden we vaker in de stad dan op het platteland, bij groepen met lage opleiding, beneden de toevoegingsgrens en bij mannen meer dan bij vrouwen. Incasso's en problemen bij handel en bedrijf vinden we bij de groep die een hogere

aantal kwesties op het gebied van:	urbanisatiegraad (V=1, H=2, A=3)	periferie-centrum (= 1)	plaats in arbeids-proces (niet = 1, laag = 2, hoog = 3)	opleiding (laag – hoog) (= 1) (= 5)	inkomen (laag – hoog) (= 1) (= 6)	leeftijd (jong – oud) (= 1) (= 6)	alleenstaand (= 1) niet alleen (= 2)	man – vrouw (= 1) (= 2)	toevoegingsgrens (gratis = 1, bijdrage = 2 net boven = 3, ver boven = 4)
soc. verzekeringsrecht			–.07	–.13	–.17	.09		.09	–.21
arbeidsrecht		–.07			–.11	–.08			–.15
huurrecht, wonen	.20	.07				.08	–.10		–.09
consumentenrecht, BW-overig					–.15		.10		.11
personen-, familie-, erfrecht				–.08		.11	–.13	.08	
belastingen	.12					.07	–.09		
strafrecht	.08			–.08		.07		–.10	–.07
incasso, handel			.09	–.11		.12			.08
administratiefrecht	–.13								
slachtoffers van delicten	.18		.11		.09				.09

Tau .08 $p \leqslant .05$
Tau .11 $p \leqslant .01$
Tau .15 $p \leqslant .001$

plaats inneemt in het arbeidsproces (zelfstandigen) en ook bij de groep met lagere opleiding (bijvoorbeeld zelfstandigen met een groot geworden bedrijf en toch slechts weinig opleiding) bij ouderen en bij degenen, die niet voor kosteloze rechtsbijstand in aanmerking komen. Problemen op het gebied van administratief recht werden vaker aangetroffen in de kleine gemeente op het platteland. Zij die een grote kans lopen slachtoffer te worden van een delict kunnen eerder gevonden worden in Amsterdam, in de hogere beroepsgroepen en in de hogere inkomenscategorieëen.

Op eenzelfde wijze kan men door tabel 19 verticaal te lezen een opsomming geven van de specifieke problemen voor de groep met lagere opleiding, voor de ouderen, voor de groep beneden of boven de toevoegingsgrens, etc.

Een aantal samenhangen is niet erg verrassend. Sommige zijn zelfs zeer vanzelfsprekend. Niettemin kan op basis van de gevonden samenhangen reeds gesteld worden:

1. dat de groepen beneden de toevoegingsgrens opvallend meer geconfronteerd worden met problemen op die rechtsgebieden, waar door wetswinkels een leemte in rechtshulp werd gesignaleerd;
2. dat ook de hogere inkomensgroepen hun eigen problemen kennen;
3. dat er geen verschillen tussen sociaal-economische klassen geconstateerd werden in aantal problemen op het gebied van personen- en familierecht en belastingrecht en administratief recht;
4. dat op een aantal rechtsgebieden zeer duidelijk groepsspecifieke problemen kunnen worden geconstateerd bijv. voor alleenstaanden, voor vrouwen, voor bewoners van het platteland, voor personen met lage opleiding.

De relevantie van de vaststelling van deze en dergelijke samenhangen komt pas ten volle naar voren, als we deze constateringen in verband gaan brengen met andere schakels in de problematiek van de leemte, met name de rechtshulpverleners. Alvorens hiertoe over te gaan is een kwalitatief inzicht in de aard van de rechtsproblemen wenselijk.

6.2.4 Kwalitatieve weergave van rechtsproblemen: casuïstiek

De hieronder afgedrukte voorbeelden van rechtsproblemen en hun oplossingen zijn opgetekend tijdens de interviews. Soms werd telegramstijl gebruikt, soms werd uitvoeriger beschreven wat er aan de hand was. Het hele relaas of het hele verhaal van de respondenten per probleem kon niet steeds volledig worden opgetekend. Er heeft dus nog een selectie plaatsgevonden door de interviewers, op het moment dat het gesprek werd gehouden en genoteerd ongeveer zoals journalisten aantekeningen maken tijdens hun interviews. Wel werden zoveel mogelijk de eigen bewoordingen van de respondenten weergegeven. Dit geeft soms een onduidelijkheid over wat er nu precies gebeurd is. Hierover willen we het volgende opmerken:

Ook de respondenten zelf wisten soms niet precies te vertellen hoe een bepaalde zaak nu verlopen was of in elkaar zat. Niet alleen, omdat sommige zaken een of meer jaren geleden hadden gespeeld. Ook als zaken op het moment van het interview speelden, konden verschillende respondenten *niet* duidelijk maken wat er precies gaande was. Zulke gevallen wijzen op

een veel voorkomend onvermogen om de eigen ervaringen weer te geven in een niet aan die ervaring gekoppelde taal, bijvoorbeeld de juridische taal of de voor intellectuelen overzichtelijke taal van intellectuelen. Juristen zullen derhalve onjuistheden en onduidelijkheden kunnen aantreffen in de beschrijving van rechtsproblemen. Wij hebben deze onjuistheden niet weggelaten. Hierdoor juist ontstaat een mogelijkheid voor juristen te proeven hoeveel misverstanden en onzekerheid er bestaan over de hen zo gemakkelijk en vertrouwd voorkomende materie.

De problemen geven vaak subjectieve vertekeningen te zien, soms een overdreven voorstelling van zaken. Het was ons onmogelijk om bepaalde beweringen van respondenten op juistheid te controleren. Als respondenten derhalve beweren ergens per se ‘recht’ op te hebben, werd dát door ons als relevant gegeven genoteerd. Het subjectieve gelijk en het juridische gelijk kunnen nogal van elkaar verschillen. Dit door ons gepresenteerde materiaal geeft inzicht hoe het ‘juridisch gelijk’ of ‘ongelijk’ wordt ervaren. Het gaat ons er vooral om te wijzen op discrepanties tussen de ervaring van burgers en de ervaring van juristen.

De hieronder afgedrukte voorbeelden zijn niet op hun demonstratiewaarde geselecteerd. Juist om te voorkomen dat aan enkele sprekende voorbeelden vergaande conclusies worden verbonden, geven we een willekeurige verzameling (om de twintig respondenten één probleem), grote of kleine, ernstige of minder ernstige problemen. Dit geeft bovendien een inzicht in de doorsnee van het door ons gebruikte analyse-materiaal, waardoor onze werkwijze te controleren valt. Het eerste getal van elk probleem is het respondentnummer. Het tweede getal is het volgnummer van het probleem. Zo is 161-4 het vierde probleem van respondent nummer 161. Vervolgens geeft het jaartal aan wanneer het probleem speelde. Sommige respondenten hadden geen enkel probleem. Bovendien loopt de nummering van de respondenten niet aaneengesloten door.

006 / 1967

Echtscheiding.

Naar advocaat toegestapt. Kostte 800 gulden. Dat vond ik een redelijk bedrag, vooral omdat het zo niet ging. Het duurde 3/4 jaar.

022 / 1973

Respondente wilde echtscheiden.

Na contacten met het huwelijksbureau en na lang overleg met het maatschappelijk werk, werd ik verwezen naar de gemeente voor een advoaat voor onvermogen. De advocaat die ik toegewezen kreeg heeft me goed geholpen. De procedure kostte me financieel niets en ik heb maar twee keer contact met hem gehad. Veel tijd was ik dus ook niet kwijt.

026-5 / 1973

De huistelefoon is al bijna anderhalf jaar stuk. Dat is voor ons, die boven de 70 zijn erg hinderlijk omdat we, als de buitendeur van de trappenhal van de flat dicht is, van twee hoog moeten komen om te kijken wie er gebeld heeft. We hebben al vaak geklaagd bij de woningbouwvereniging.

Ik kwam erachter dat de penningmeester van de woningbouwvereniging een oude bekende van me was uit het organisatieleven waar ik vroeger in heb gezeten. Toen ik die eenmaal had gesproken was het één-twee-drie gerepareerd.

033-1 / 1965

Nadat we verhuisd waren kregen we een rekening van 900 gulden van onze ex-huisbaas (particulier) vanwege de schade die wij aan zijn huis veroorzaakt zouden hebben. Waren het daar helemaal niet mee eens.

Eerst hebben we het zelf uitgezocht en daarmee zijn we naar de jurist van de vakbond gestapt. Die heeft het voor ons opgelost. We hoefden daarvoor niets te betalen.

043-2 / 1962

Over de verkoop van broedduiven kreeg ik een verschil van mening. In een café had ik onderhandeld over de verkoop. Ik had gezegd: ‘voor 300 gulden kun je ze krijgen, maar als je ze wilt hebben moet je maar naar mijn huis komen, want in een café doe ik geen zaken.’ Thuis konden we het niet eens worden en de koop ging dus niet door. Een paar weken later gaf ik de duiven weg aan een vriend. Kort daarop ontving ik een dagvaarding waaruit bleek dat degene met wie ik over de verkoop van de duiven gesproken had schadevergoeding eiste omdat ik de duiven niet geleverd had.

Advocaat in de arm genomen, van wie ik via een kennis gehoord had dat die niet zo duur was. Ik vond dat de advocaat op de kantongerechtszitting er voor had moeten zorgen dat de rechter niet was afgedwaald. ‘Toen jonge duiven werden vergeleken met jonge paarden door de advocaat van de tegenpartij, luisterde de rechter wel vol aandacht’. We verloren de zaak en werden veroordeeld tot het betalen van 100 gulden schadevergoeding. De kosten werden gecompenseerd. Kosten van mijn advocaat: 175 gulden; 3-4 gesprekken met de advocaat gevoerd. Of die 175 gulden een redelijk bedrag vormen voor die bewezen diensten kan ik niet zeggen omdat je niet weet wat zo'n advocaat doet.

Respondent had verwacht zelf ook nog verhoord te worden door de rechter.

046-1 / 1973

Volgens mij had ik recht op nog een vakantiedag. Dat werd bestreden. Respondente was verkoopster.

Ik heb de CAO er op nagelezen en ik zag dat ik ongelijk had.

055-2 / 1969

Ik liep al een jaar in de overbruggingsregeling van de mijn, toen ik naar een specialist ging i.v.m. klachten over silicose-longen. Specialist zei: U heeft recht op zoveel % uitkering op grond van de W.A.O. Toen ik daarnaar informeerde hoorde ik dat ik geen WAO meer kon krijgen omdat ik al meer dan een jaar niet gewerkt had, terwijl dat maximaal een half jaar mag zijn. Ik wilde met deze uitspraak geen genoegen nemen. Naar de vakbond. Die schreef voor mij naar Maastricht. Daarna heb ik nooit meer iets gehoord. Ik heb nooit een definitieve afwijzing gehad. Op de mijn hadden ze bij de keuring nooit iets over silicose in mijn longen gezegd.

Bij de mijn werden aanvankelijk heel gemakkelijk mensen afgekeurd. Toen zagen ze dat er teveel W.A.O.-ers kwamen, gingen ze weer andere normen hanteren. Dat is geen gelijkheid!

066-3 / 1968

We hadden mijnschade aan onze woning. Brief gestuurd naar het mijnschadebureau. Enkele mensen van dat bureau hebben de schade opgenomen en wilden op grond van hun bevindingen maar ƒ 2000 betalen. Dat bedrag leek nergens op.

De (locale) ombudsman, waar we door een broer attent op gemaakt waren, wees ons op de noodzakelijkheid om een advocaat te nemen. Tegen een bakoven kun je alleen zeker niet gapen. De advocaat die ons geholpen heeft, deed erg veel. We waren overeengekomen dat hij 10% van de uitgekeerde schade zou ontvangen als salaris. Na veel touwtrekken kregen we in 1972 uiteindelijk ƒ 16.000 schadevergoeding.

Respondent hoorde verwijt van de afd. mijnschade: ‘ja, als jullie maar geen advocaat hadden genomen was het wel sneller gegaan’.

075-1 / 1973

Ik had te veel vakantiedagen op mijn lijst. Vroeg of dat wel klopte: zeer stellige bevestiging ondanks mijn twijfels.

Naderhand werden ze toch op mijn snipperdagen in korting gebracht. Dat vond ik niet eerlijk.

Naar het hoofd van de afdeling. Die zou het in orde maken. Maar dat had geen zin. Je kunt hier praten als brugman.

Op mijn afdeling worden de ‘snipperdagen’ altijd (verplicht) gezet op feestdagen. Heb je toevallig al vrij, dan moet je toch je snipperdag nemen op die dag!

085-4 / 1956

Ontslag geval. Onrechtmatig ontslagen, met 1 maand schadeloos gesteld via Arbeidsbureau. Iedereen trok zijn handen terug, ook de vakbond. Toen heb ik gedreigd bij die firma, al moest ik de laatste cent er voor tellen, tot de hoogste rechter toe.

Heb me bij de bond aangemeld na schadeloosstelling. De bond is erg bang. De kans dat ik zou winnen was toch erg groot. Wel 99% voor mij zeker. ‘Je moet het zo kunnen formuleren, dat de bond het begrijpt. Als de bond nou een keer hier zou komen, maar de bond gaat naar de werkgever, die praat in zijn straatje.’

098-4 / 1964

Raad van Beroep. Bij het kantongerecht een arbeidszaak. Een beroep aangetekend tegen gezondverklaring. Was 80-100% invalide en werd voor 50% gezond verklaard. Moest telkens weer een formulier invullen. Heb het beroep verloren wegens niet invullen van formulieren.

‘Toen het er op aan kwam, toen ik voor het gerecht stond, kwam de bond niet opdagen. Ik had gehoopt dat ze rechtsbijstand zouden geven’. (Daarna dubbele longontsteking en vervolgens 100% afgekeurd).

104-1 / 1967

Probleem van moeder van respondente, die in huis woonde bij respondente. Ontruimingsprocedure. Zelf verhuurder. Lukraak naar advocaat gegaan uit het telefoonboek. Het heeft 8 maanden geduurd. Moeder heeft ƒ 1500,- moeten betalen (plus deurwaarder). Het zou op de verliezer verhaald worden, maar mijn moeder heeft moeten betalen.

Als mijn moeder een gratis advocaat had gehad, dan was het niet zo hard gegaan, lijkt me zo. ‘Het ging echt niet meer, het was een vieze boel met die huurder’.

124-3 / 1973

Subsidie aangevraagd bij gemeente voor woningverbetering. Duurde te lang. Was eerst door een soort welstandscommissie niet goedgekeurd. Ik kende echter de opzichter van Bouw en Woningtoezicht. Toen is het toch goedgekeurd.

134-1 / 1942

Ik kreeg een dagvaarding wegens belediging van een ambtenaar in functie. Ik ging bijna huilend naar de zitting. In het gerechtsgebouw kwam ik toevallig een advocaat tegen, die wij kenden (mijn man was gemeentedeurwaarder). Die advocaat is toen met me meegegaan en heeft voor me gepleit. Dat heeft geholpen. Ik kreeg maar ƒ 10,- boete. En het heeft me niets gekost.

138-1 / 1935

Ik was werkeloos en wilde me bij het Arbeidsbureau in de groep ‘kantoorpersoneel’ laten inschrijven. Ik had voor ik werkeloos werd op kantoor gewerkt. Het arbeidsbureau schreef me in onder de groep ‘overige beroepen’.

Ik heb geprotesteerd. Ze zeiden, ‘We schrijven niemand in onder kantoorpersoneel, daar is toch geen werk voor’. Toen ik bleef protesteren is de zaak in een commissie behandeld, maar dat hielp me niet. Sindsdien ben ik als ‘arbeider’ ingedeeld en werkzaam. Het laatst als mijnwerker, ik voel dit nog steeds duidelijk als een onrechtvaardige vermindering van mijn stand.

144-2 / 1973

Ik kreeg een dagvaarding van één van mijn leveranciers voor een bedrag van ƒ 100,-, dat ik hem al betaald had, maar ik kon dat niet bewijzen.

Ik besloot direct een advocaat in te schakelen. Mijn vaste accountant kent die advocaat.

Die advocaat heeft betrekkelijk veel tijd aan de zaak besteed en practisch niets gerekend. Ik was ook tevreden over de regeling, die bij de kantonrechter is getroffen. Voor mij is het recht een soort sport. Als je in je recht staat, probeer je het ook te krijgen.

154-2 / 1972

Er was een lek in de schoorsteen. Het huis dat ik huur van een bouwvereniging stond vol rook.

Ik ben toen direct naar de voorzitter van de Bouwvereniging gegaan. Aan de opzichter heb je niets. Later is de opzichter gekomen. Hij zei, dat het mijnschade was en dat ik daarom de reparatie niet behoefde te betalen.

164-2 / 1972

Ik was buiten mijn schuld betrokken bij een aanrijding, waarbij mijn brommer stevig werd beschadigd.

Toen de tegenpartij niet wilde betalen heeft mijn vader telefonisch gedreigd er een rechtszaak van te maken. Toen betaalde die man wel.

167-3 / 1974

Per 1 januari ging er een wettelijke verhoging van de alimentatie in. Ik kreeg een brief van een advocaat namens mijn ex-man, dat mijn man, zijnde werkeloos helemaal niets meer wilde betalen. Eigenlijk zou hij ƒ 120,- moeten gaan betalen per week. Daarvoor betaalde hij ƒ 60,- en het kindergeld.

Ik ging naar de Raad van Kinderbescherming. Daar zei men dat ik zelf maar een advocaat van onvermogen moest versieren. Zelf wilde ik ook liever af van die alimentatie, want die komt toch altijd te laat. Ik ga liever naar de bijstand; maar bij de sociale dienst werd me gezegd dat ik geen uitkeringen zou krijgen als ik door eigen schuld, zonder advocaat, het proces zou verliezen.

Met advocaat van onvermogen was de uitslag van het proces na twee maanden, dat ik voortaan ƒ 40,- per week krijg.

‘ƒ 40,- of niets is hetzelfde’.

203-2 / 1972

Ik had een koelkast op afbetaling gekocht, die al na korte tijd begon te roesten. Daarom wilde ik een andere koelkast, voordat ik wilde betalen. Ik kreeg die uiteindelijk wel, na vele rekeningen, dreigementen met de deurwaarder.

Tenslotte hebben we het op een accoordje kunnen gooien: Ik hield de koelkast, maar betaalde ƒ 100,- minder (van ƒ 350,- naar ƒ 250,-).

206-2 / 1974

Van de Gemeente kregen we niets gedaan voor een groot aantal tekortkomingen van het huis: geen douche, zeer tochtig, stinkende aanrecht, enz. Bovendien was ons bijstand geweigerd voor de 7 kinderen. (Inkomen per week ƒ 250,-).

Mijn vrouw stuurde een brief naar de Koningin. We kregen als antwoord een brief van het Ministerie van Volkshuisvesting. Bovendien kwam er een ambtenaar op bezoek uit Den Haag. Die is toen via ons naar het Gemeentehuis gegaan. Toen is véél in orde gekomen, behalve de Bijstand.

222-1 / 1968

Verbouwingsvergunning aangevraagd, maar die werd volgens ons ten onrechte afgewezen. Een gesprek gevoerd met de Burgemeester. De vergunning werd alsnog toegewezen.

227-2 / 1973

Als hulpverkoopster in een winkel (4 verkoopsters) aangenomen, maar als werk moest ik de afwas doen, schuur schoon maken e.d. Dat vond ik geen stijl.

Op advies van de bazin heb ik ontslag genomen. Daarmee maakte ik een fout want op die manier kwam ik niet voor W.W. in aanmerking. Ik ben 1 1/2 maand werkeloos geweest.

230-1 / 1971

Toen het kadaster precies berekende hoeveel bouwgrond we gekocht hadden, bleek dat

we een kleinere oppvervlakte kregen geleverd dan bij contract overeengekomen was. Praten met de aannemer en de makelaar bleek geen zin te hebben. Met de laatste hadden we overigens ruzie: ‘dat die lieden voor twee partijen werken is niet eerlijk.’

Naar de Consumentenbond geschreven. Antwoord: daar is niets aan te doen, omdat er in de contracten altijd vermeld staat: ‘ongeveer zoveel are’.

238-1 /

Ik betaalde aan een fietsenmaker ƒ 60,-. Daags erna ging de fietsenmaker dood. De erfgenamen claimden nog eens ƒ 60,-.

De betaling was nog niet in de boeken verschenen. Dus moesten we nog eens betalen.

243-1 / 1970

Deal met grondeigenaar over bebouwing grond. Na tien jaar wilde de eigenaar andere afspraak.

In 1959 heb ik met de eigenaar van een stuk grond een deal gemaakt, dat ik dat land zou bebouwen met bieten. De helft van de opbrengst zou voor de eigenaar zijn. In 1970 werd ik ziek en verdween het ziekenhuis in. Daardoor moest de oogst van de bieten uitgesteld worden. Toen men met het oogsten kon beginnen, wilde de eigenaar allereerst huur hebben (wat niet afgesproken was) en tevens de helft van de oogst. Via de directeur van de Boerenleenbank kreeg ik adres van een advocaat. Brief van de advocaat was voldoende om de eigenaar terug te doen komen op de oorspronkelijke afspraak.

Ik ben 20 minuten bij de advocaat geweest en dat kostte me ƒ 10,-. Niet veel.

246-3 / 1973

Verkeersongeluk. Respondent heeft dagvaarding gekregen en is tot ƒ 75,- boete veroordeeld vanwege een verkeerde inhaalmanoevre. Zelf leeft hij in de veronderstelling dat hij gedagvaard werd omdat de verzekering van de andere chauffeur, de schuldige volgens de respondent, de schade van 2000 gulden van respondent's auto niet betaalde.

Tijdens de zitting niet aan het woord geweest, want de griffier zei: Mondje dicht. Zelf zag hij hoger beroep niet zitten vanwege de kosten van een advocaat. Kritiek op de politie omdat ze weigerden te onderzoeken of de beweringen van respondent omtrent de toedracht van het ongeluk juist waren, maar achteraf wel zeiden dat hij met een advocaat gewonnen zou hebben.

255-1 / 1960

Ik ontving een kostwinnersvergoeding omdat mijn zoon in militaire dienst was. Mijn dochter had een kleine loonsverhoging niet aan de Gemeente doorgegeven. De Gemeente eiste toen ƒ 400,- kostwinnersvergoeding van ons terug, terwijl wij toen 13 kinderen in huis hadden.

Ik heb het met veel moeite terugbetaald. Ik vond het wel kleinzielig; de gemeentelijke sociale dienst staat niet met zijn benen in de wereld; 'Je moet je hele hebben en houden bloot leggen'. Ik heb tegen mijn vrouw gezegd 'dat doen we nooit meer' (uitkering van sociale zaken aanvragen).

264-4 / vóór 1970

Iemand die grond van ons had gepacht, wilde die pacht verlengen; wij wilden dat niet; de pachter had de pachtkamer ingeschakeld.

Direct na ontvangst van de brief van de pachtkamer is mijn man naar een advocaat gegaan. Wij kenden die advocaat, hij heeft een boerderij hier vlakbij; wij vonden die advokaat waardeloos; ik weet niet meer wat dat gekost heeft (betalende cliënt); de pacht is verlengd. Tegenwoordig zouden we eerst naar de Gelderse Maatschappij voor de Landbouw gaan.

273-1 / 1965

Voor aanrijding voor de rechtbank moeten komen. Ik dacht dat ik in mijn recht stond. 'Ik vond niet dat ik de kans kreeg om iets te zeggen. Het ging allemaal vreselijk vlug. Het ging zo van het is niet belangrijk dus doorschuiven'.

282-4 / 1974

Firmantencontract laten maken (vader met twee zoons) voor zandstraalbedrijf. Naar adviseur van de X-bank gegaan. Heeft ons prima geholpen.

294-2 / 1975

Probleem van minderjarige zoon.

Mijn zoon nam ontslag omdat hij in België meer kon verdienen (bij Nederlandse werkgever). Na 5 weken ontslag door gebrek aan werk. Naar het G.A.K.; geen W.W. omdat hij nog niet lang genoeg gewerkt had. Naar de gemeente verwezen: geen W.W.V. ondanks 2 bezoeken.

Nu heeft hij, na 4 weken werkeloos te zijn geweest, weer werk.

302-1 / 1969

We kregen een stencil in de bus van een studentenorganisatie met de oproep om de huurverhoging niet te betalen. Ik wilde ook geen verhoging betalen. We hadden zelf voor ƒ 7000,- verbouwd, omdat de huiseigenaar niets wilde repareren.

Ik ben naar het adres, dat op de stencil stond, gegaan. De studenten gaven me toen het advies een formulier in te vullen. Dat heb ik gedaan. Ik stuurde het formulier naar de HAC (Huuradviescommissie). Kort daarna dreigde de makelaar met ontruiming en met een proces. We hebben daar niet op gereageerd. Na zes maanden was de zitting van de HAC. De huisbaas verscheen niet. De Huuradviescommissie gaf ons gelijk: we hoefden de verhoging niet te betalen.

313-2 / 1974

Tekeningen van de man waren door de lener vernield door de wijze van terugzenden. Mijn man is naar de wetswinkel gegaan; hij werkt en studeert daar in hetzelfde gebouw. Eerst zeiden ze dat ze daar een testcase van wilden maken, maar na een paar keer kwam er een andere wetswinkelier, die zei: ‘het is niet de moeite waard, u moet het maar als pech beschouwen’.

Hij wees ook op de proceskosten bij verlies; ik voelde me toen wel genomen.

322-1 / 1973

Toen ons huis verkocht was, vroeg de nieuwe huisbaas of ik een huurcontract wilde tekenen. In dat contract stond dat ‘huurder alle wettelijk verplichte en facultatieve huurverhogingen zou betalen’.

Ik heb pas getekend nadat hij het woord ‘facultatieve’ had doorgestreept.

325-1 / 1974

Ik werkte in een groot hotel; ik was als kamermeisje aangenomen, maar ze lieten me alleen wc's schoonmaken. Ook wilden ze me niet laten weggaan tijdens de proeftijd, omdat ze me niet konden missen. Toen ik ontslag had genomen, was ik niet meer in het ziekenfonds. De vrijwillige ziekenfonds verzekeringspremie kon ik niet betalen.

Het GAB wilde me niet als werkzoekende inschrijven. Ik kon maar geen baan vinden, omdat ik nog twee dagen per week naar school moet. De gemeentelijke sociale dienst wilde me geen bijstandsuitkering geven voor de ziekenfondspremie, omdat ik niet bij mijn moeder woon. Ondanks zes maanden lopen naar verschillende instanties, werd ik niet geholpen en was dus niet in het ziekenfonds. Gelukkig vond ik toen een nieuwe baan.

332-2 / 1973

Iedere huurder in dit flatgebouw moet bij aanvang van de huur als borgsom een maand extra huur betalen; over dat geld wilde de eigenaar (een bouwmaatschappij) geen rente betalen.

We hebben een bewonersvereniging opgericht; die heeft een commissie benoemd die is gaan onderhandelen. Resultaat: er wordt nu wel rente vergoed en wij kregen de helft van de gestorte borgsom nu al terug. Later hoorden wij dat dezelfde bouwmaatschappij kort tevoren was veroordeeld door de rechter om rente over zulke borgsommen te betalen; de bewoners van dat andere flatgebouw hadden de TV-ombudsman ingeschakeld.

343-2 / 1968-1969

Alimentatie kwestie.
Via gemeente een pro-deo advocaat gekregen. Hij heeft mij doorverwezen naar de Raad voor de Kinderbescherming.
Toen is het in orde gekomen.

345-2 / 1965-1973

Mijn vader heeft 8 jaar in een zeer slecht particulier bejaardentehuis gezeten. Twee jaar geleden is hij overleden.
Zeer ernstige klachten over de behandeling in dat tehuis.
Het was een beul, die directeur.
Wij durfden er echter niets te doen, omdat hij dan misschien nog slechter behandeld zou worden.
Hebben wij heel erg gevonden.

352-1 / 1970

Bij ons in de kamer moest een nieuwe vloer komen. De gemeente (verhuurder) had dat beloofd, maar ze kwamen maar niet. Toen mijn trapleuning kapot was en mijn afvoer lekte, hebben ze dat maar provisorisch gemaakt.
Op een gegeven moment ben ik naar het spreekuur van de inspecteur van de gemeente geweest (1974). Ik heb opgespeeld en dat heeft geholpen. Nu is alles gerepareerd.

361-1 / 1970

Huur. Gehuurde etage was een grote puinhoop. Zelf voor een groot gedeelte opgeknapt, maar daarnaast waren zeer veel reparaties nodig.
Telefonades en brieven naar de makelaar. Hij vertikte het allemaal. Op deze manier 3 jaar bezig geweest. Het huis verwisselde ondertussen 3 maal van eigenaar.
I.v.m. zoeken van woonruimte ben ik wel eens de woonwetswinkel in de Leidsestraat binnengewipt. Alles wat ze vertelden wist ik al.

375-1 / 1972 / spontaan

Huis op onbevredigende wijze ingericht door leverancier: ƒ 2000,- schade. Toen ik de deurwaarder op mijn dak kreeg heb ik een advocaat geraadpleegd. Aan hem was ik ook ƒ 2000,- kwijt!

393-4

De vrouw van respondent had boeken gekocht aan de deur.

Er kwamen aanmaningen om te betalen, maar daar geeft respondent gewoon geen antwoord op. Dat kon hij doen; ‘omdat de naam verkeerd was geschreven’.

405-4 / 1970-1975

Studietoelage voor de middelbare school (atheneum) aangevraagd voor mijn zoon.

Ik kreeg van het Rijk geen toelage: op financiële gronden, mijn inkomen lag ƒ 100,- boven de grens.

Ik heb toen opgebeld en voorgesteld om de helft te krijgen, maar dat werd geweigerd. Een jaar later kreeg ik van de Gemeente wel een toelage.

413 / 1970

Schade aan auto door derden. Eigen verzekering heeft het in orde gemaakt. Heeft lang geduurd. Eerst belde eigen verzekering op. Toen gebeld naar de man, die me aangereden had. Gedreigd dat hij zat te liegen. Daarna zijn verzekering nog eens opgebeld. Tenslotte mijn eigen verzekering nog eens opgebeld. Uiteindelijk is het in orde gekomen.

435-5 / 1969

Onder het mom van ‘we hebben alleen uw handtekening nodig om te kunnen laten zien dat we hier geweest zijn’ werden we door twee studenten lid gemaakt van ‘Boek en Plaat’.

Na een tweetal brieven van het rechtskundig bureau van ‘Boek en Plaat’ hebben we betaald voor een jaar.

445 - 5 / permanent tot 1972

Die belastingformulieren zijn verschrikkelijk moeilijk om in te vullen. Ik had het idee dat ik ze nooit goed invulde.

455 - 3 / 1960

Mijn vrouw werd door de echtgenote van een politie-agent mishandeld. Een klacht ingediend bij de politie. Ze namen de klacht op totdat we zeiden dat de echtgenoot van die vrouw bij de politie werkte. Toen legden ze het formulier aan de kant.

Wel hebben we dit nog doorgegeven aan de interne recherche van de politie.

462 - 3 / 1965

Ik wilde echtscheiden.

Via een zakenrelatie kwam ik aan een advocaat. Die heeft me uitstekend geholpen voor ƒ 3000,-. Redelijk bedrag.

462 - 4 - 5 / 1974-1975

Ik heb en had nog al eens klanten, die niet wilden betalen.

Deze vorderingen geef ik altijd in handen van het incassobureau van mijn beroepsorganisatie. Zeer tevreden daarover. Gedurende de laatste 15 jaar is dat 6 maal gebeurd.

472 - 2 / 1967

Bij Y (= groot postorderbedrijf) te Z had ik een aantal zaken op afbetaling gekocht. Ik had alles betaald. Toen kwam er nog een rekening van ƒ 500,-. Telkens kwamen er maar brieven en liep de rekening op.

Met een bewijs van onvermogen, gehaald bij de sociale dienst, ben ik naar het gerechtsgebouw gegaan. Daar werd ik verwezen naar een deurwaarder. Die zei: niets doen. Na 1 jaar dreigde Y beslag te leggen op mijn salaris. De deurwaarder met wie ik voortdurend in contact stond, zei: afwachten maar. Zelf ben ik persoonlijk naar Z gegaan. Ik kon er niet van slapen, zo zenuwachtig werd ik ervan. In Z liet ik de kwitantie zien, maar ze zeiden, dat ze dat niet meer na konden gaan. Op een gegeven moment hoorde ik er niets meer van.

482 - 1 / 1959 - 1964

Bij de rechtbank (interviewer: het bureau van consultatie) heb ik advies gevraagd wat er met mijn kind zou gebeuren als mij iets zou overkomen (Respondente is

ongehuwde moeder.) Advies: u kunt doen wat u wilt, bijv. een akte laten opstellen, maar de rechter wijst het kind toch toe. Toen heb ik wat dit probleem aanging 5 jaar niks gedaan, omdat ik dacht dat er toch niets aan te doen viel. Ook al had ik vrienden die advocaat waren, het had geen zin om met hen over mijn probleem te praten. Ik heb in die tijd echt wel eens angst gehad voor de toekomst van mijn kind. Pas in 1964 ben ik naar een notaris gegaan voor een regeling.

6.3 Wie is de tegenpartij?

In twee speciale afleveringen van het rechtssociologische tijdschrift *Law and Society Review* ontwikkelt Galanter (1974) een typologie van partijen in een conflict. Deze typologie is bedoeld om te onderzoeken wat de effecten zijn van verschillen tussen partijen voor de afloop van allerlei conflicten in de samenleving, met name voor de afloop van gerechtelijke procedures.

> ‘Because of differences in their size, differences in the state of the law, and differences in their resources, some of the actors in the society have many occasions to utilize the courts (in the broad sense) to make (or defend) claims; other do so only rarely. We might divide our actors into those claimants who have only occasional recourse

> to the courts (one-shooters or OS) and repeat players (RP) who are engaged in many similar litigations over time' (1974: 97).

Iemand die een echtscheiding wil verkrijgen, een uitkering van een verzekeringsmaatschappij of bedrijfsvereniging wil ontvangen, verdachte is in een strafzaak voor de kantonrechter doet dit meestal voor de eerste en tevens voor de laatste keer. Ook in ons onderzoek is het aantal mensen dat meermalen een advocaat heeft geraadpleegd klein (4%). De verzekeringsmaatschappij, de bedrijfsvereniging, het postorderbedrijf, het openbaar ministerie, e.d. zijn in Galanters terminologie *repeat players*. De grondgedachte van zijn onderscheiding is, dat ervaring in dezelfde soort zaken een grote voorsprong geeft op degene, die eenmalig contacten heeft met rechtspleging. Daarnaast is er nog een belangrijk verschil tussen de OS en de RP. De RP zijn groter en het belang dat zij bij een bepaalde zaak hebben is, gerekend naar hun totale pakket aan zaken of belangen, veel kleiner. De eenmaligen (OS) zijn kleinere eenheden (individuele personen, eenmansbedrijven). Voor hen is de uitkomst van de zaak van veel meer gewicht, zelfs als de zaak zelf soms een kleine geldswaarde vertegenwoordigt.

Er zijn nog meer verschillen tussen deze twee typen partij, bijvoorbeeld in financiële reserves. Galanter stelt dat

> 'in the american setting individuals roughly fit our notion of OS (one-shooter) and that organisations roughly correspond to RP (repeat player)' (Galanter 1975a: 348).

Natuurlijk zijn er enkele uitzonderingen op deze scherpe tweedeling, zoals de recidivist, die een tussenpositie inneemt. Ook uitkeringsgerechtigden kunnen op den duur heel wat ervaring opstapelen en zich als het ware tot *repeatplayers* ontwikkelen. Waar het echter om gaat, is de constatering dat in vele juridische gedingen de sociale kenmerken van partijen een belangrijke rol kunnen spelen, soms zelfs een belangrijker rol dan de juridische kenmerken. De mogelijke relaties tussen deze twee typen partijen kunnen we in een eenvoudig schema onderbrengen (zie Galanter 1974: 107).

SCHEMA:

		eiser:	
		OS	RP
gedaagde:	OS	I	II
	RP	III	IV

In cel I van dit schema kunnen we de meeste echtscheidingen plaatsen, de alimentatie-procedures, de kwesties inzake de ouderlijke macht, geschil-

len over een erfenis waarbij alleen familieleden betrokken zijn, over burenrecht en tussen individuele contractanten, die geen dagelijkse routine hebben in het afsluiten van contracten. In cel II vinden we de financieringsmaatschappij tegen de debiteur, de woningbouwcorporatie tegen de huurder, de grote maatschappij tegenover de dealer, het OM tegen de verdachte, de belastingdienst tegen de belastingbetaler. In cel III de uitkeringstrekker tegenover de (overheids)instelling, de dealer tegenover de fabriek, de gelaedeerde tegen de verzekeringsmaatschappij, de individuele huurder tegenover de verhuurder met uitgebreid woningbezit, de consument tegenover de fabrikant. Tenslotte vinden we in cel IV de vakbond tegenover de onderneming, de ontwikkelingsmaatschappij tegenover de fabrikant, de gemeente tegenover een bedrijf, een bedrijf tegenover een gemeente en twee verzekeringsmaatschappijen tegen elkaar. Er zijn per cel meer voorbeelden te noemen. Het schema is van belang omdat het de 'problematische' cellen laat zien nl. de cellen II en III, waar telkens een OS tegenover een RP komt te staan. De RP heeft een groot aantal voordelen boven de OS. Galanter noemt er negen:

- RP hebben het meer gedaan en daardoor zijn ze in staat de toekomstige relaties te structureren: ze herformuleren het contract, stellen nieuwe voorwaarden op.
- RP ontwikkelen deskundigheid en hebben gemakkelijk toegang tot specialisten. De hieraan verbonden kosten kunnen over een groot aantal zaken worden uitgesmeerd.
- RP hebben meer mogelijkheden informele relaties te onderhouden met de vertegenwoordigers en rolbekleders van allerlei organisaties.
- In onderhandelingen heeft de OS meestal een zwakkere positie.
- RP kunnen hun risico spreiden over een lange reeks van zaken. De OS moet de kans op maximaal verlies zo klein mogelijk houden en zal er daarom eerder van afzien om tot het uiterste te gaan.
- RP hebben meer mogelijkheden om de regels zelf te veranderen of te herformuleren. Soms dienen hun processen uitsluitend hiertoe. Ook reeds in het eerdere stadium van het tot stand brengen van de regels kan hun invloed groter zijn (lobbyen).
- RP kunnen vanwege hun lange termijn belang in de regels zich veroorloven een concrete zaak te verliezen. Dit is voor de OS niet mogelijk.
- RP zijn door hun ervaring en deskundigheid meer in staat hun aandacht te richten op de meest effectieve regels en voorschriften, waar het 'werkelijk' omgaat. OS richten hun aandacht meer op symbolische voorschriften, die in een proces moeilijk te effectueren zijn vanwege allerlei andere voorschriften (bewijsregels bijvoorbeeld).
- De financiële vermogens van RP zijn groter waardoor ze zich meer kennis, aandacht en aanvullende dienstverleningen kunnen verschaffen.

Het belang van rechtsbijstand ligt in het feit dat een OS door een advocaat in de arm te nemen toch een beetje de voordelen van een RP krijgt. De advocaat is zelf natuurlijk een repeat player (Galanter 1974: 114), hoewel niet op alle rechtsgebieden in dezelfde mate. De deskundigheid van de advocaat is daarom des te belangrijker in de 'problematische' cellen II en III met ongelijksoortige partijen. Zoals we reeds zagen heeft in Nederland 75% van de 'kosteloos' verleende rechtsbijstand betrekking op de conflicten van cel I.

Bij de bepaling van de behoefte aan rechtshulp is het derhalve van belang

tevens te kijken naar het type relatie tussen partijen. Hoewel ons onderzoek zich uitsluitend uitstrekt over de individuele rechtzoekenden (dus cel IV geheel buiten beschouwing laat), kregen we wel gegevens over conflicten en problemen tussen individu en organisatie, de OS en de RP.

Deze interessante rechtssociologische observatie van Galanter stimuleerde ons om in de analyse van de rechtsproblemen speciale aandacht te besteden aan de tegenpartij in de door de respondenten gerapporteerde problemen. De resultaten hiervan zouden vruchtbaar kunnen zijn voor een verdere theoretische bezinning over rechtshulpverlening in het algemeen. De groeiende dominantie van grote bureaucratische organisaties over individuen kan niet alleen gezien worden in de processuele sfeer van de rechtspraak, maar komt ook reeds in een eerdere fase naar voren.

Van alle door ons geanalyseerde rechtsproblemen zijn 63% problemen van individuen met de overheid of een particuliere organisatie. De meeste van deze problemen zullen echter nooit voor de rechter worden gebracht. We kunnen stellen dat het patroon van rechtspleging, dat Galanter observeert, een weerspiegeling is van onderliggende conflicten tussen individu en organisatie in de moderne samenleving. Tabel 20 en tabel 20A geven een overzicht van de rechtsproblemen naar de aard van de tegenpartij.

TABEL 20 ***Wie is de tegenstander in 1087 rechtsproblemen*****?**

Centrale overheid	148	13,6%
Lokale overheid	136	12,5%
Semi-overheid	49	4,5%
Particuliere organisaties	232	21,3%
Overheid als werkgever	19	1,7%
Grote werkgever (> 50 werknemers)	36	3,3%
Kleine werkgever	35	3,2%
Overheid als verhuurder	22	2 %
Organisatie als verhuurder	45	4,1%
Particulier als verhuurder	76	7 %
Familierelatie, (ex)-echtgenoot (-ote)	70	6,4%
Individu in korte relatie	101	9,3%
Individu in langdurige relatie	34	3,1%
(Nog) geen duidelijke tegenpartij	21	1,9%
Geen tegenpartij (behoefte aan algemene informatie)	63	5,8%

	1087	99,7%

TABEL 20A *Tabel 20 gecombineerd*:

Overheid	374	34,4%
Particuliere organisaties	313	28,8%
Individu	316	29,0%
Onduidelijk	21	1,9%
Geen tegenpartij	63	5,8%
	1087	99,9%

Particuliere organisaties zijn vooral opponent bij rechtsproblemen betreffende de consumentenproblematiek: koop, afbetaling, verzekeringen. Deze rela-

ties tussen individu en organisatie zijn als regel van korte duur. Slechts 1% van deze groep problemen kwam voor in langdurige relaties. Het sanctiepatroon in een kortstondige koop-verkooprelatie is ook anders. Er zijn een aantal ingebouwde sancties, zoals het niet meer kopen bij die firma en mondelinge anti-reclame. In uiterste gevallen slechts loopt men met zo'n probleem naar advocaat of rechter. Niettemin ligt hier een groot deel van de particuliere problemen, ergernissen en irritaties.

Er is in frequentie van problemen geen verschil tussen kleine en grote werkgevers. Problemen met kleine werkgevers (meest zelfstandigen) komen vaker voor bij de groep blue collar-werkers, terwijl white collars iets vaker met grotere werkgevers problemen ondervonden. Ook bij de problemen met overheid vonden wij enkele markante verschillen. Respondenten in Amsterdam hadden de meeste problemen met de centrale overheid, de respondenten in Valburg vooral met de *lokale* overheid, terwijl in Heerlen de semioverheid vaker voorkwam (bedrijfsverenigingen bij WAO en ZW in de voormalige mijnstreek). Tabel 21 geeft de frequenties van problemen.

TABEL 21 ***Aantal rechtsproblemen naar gemeente en naar overheidsinstantie als tegenpartij***

tegenpartij was:	**Heerlen**		**Valburg**		**Amsterdam**		
centrale overheid	32	34%	29	39%	87	53%	148
lokale overheid	36	39%	41	55%	59	36%	136
semioverheid	25	27%	5	6%	19	11%	49
	93	100%	75	100%	165	100%	333

X^2 = 22,75 df = 4 p ≤ .001

Als we niet naar het aantal problemen kijken, maar naar het percentage van de respondenten dat één of meer problemen rapporteerde met de overheid, dan zien we eenzelfde beeld. Van alle respondenten in Amsterdam ondervond 39% ruwweg de laatste 5 jaar een probleem met de centrale overheid, terwijl dit percentage in Valburg en Heerlen veel lager was (resp. 23% en 15%). Met de lokale overheid daarentegen had 37% van de respondenten in Valburg een of meer problemen gehad (Amsterdam 25%, Heerlen 15%). In de kleine gemeente in ons onderzoek bleek meermalen, dat bij de uitvoering van landelijke regels (bijv. kostwinnersvergoeding of algemene bijstandswet) problemen tussen gemeente en individu gerezen waren, althans vaker dan bij de twee grotere gemeenten. De interne organisatie van deze en dergelijke instellingen blijkt aldus een bron van problemen te kunnen opleveren, die zich vervolgens als rechtshulpproblemen van de burger

manifesteren. De groepen die het vaakst problemen hadden met de lokale overheid waren uitkeringsgerechtigden (met uitzondering van AOW-ers) en de zelfstandigen (vergunningen).

Bij de huur- en verhuurproblemen vinden we eveneens een verschil naar regio: terwijl in Amsterdam verreweg de meeste huurproblemen plaatsvinden met particuliere verhuurders, was dit in Heerlen het geval met organisaties als verhuurder (woningbouwverenigingen). Ook hier kan een bepaalde organi-

satievorm de bron van conflicten en problemen zijn. De behoefte aan rechtshulp kan in zulke gevallen gereduceerd worden door een beter en zorgvuldiger optreden van de betreffende institutionele verhuurders. Het belangrijkste onderdeel van de analyse van de aard van de tegenpartij ligt in de aanwijzing van structurele veranderingen in de moderne samenleving. Bij toenemend gewicht van organisaties ten opzichte van individuen loopt de rechtshulp, die traditioneel gebaseerd is op de dienstverlening aan individuele personen, die verondersteld worden gelijk en vrij te kunnen beslissen over de handhaving van hun rechten tegenover andere individuen, het gevaar achter te blijven in de voorziening op die plaatsen, waar individuen op ongelijke wijze in conflict komen met grote particuliere en overheidsorganisaties. Onze gegevens tonen aan dat het zwaartepunt van de behoefte aan rechtshulp voor particulieren niet meer uitsluitend in de strikt persoonlijke, familiesfeer gevonden moet worden, maar juist op het grensgebied tussen de private en de publieke sfeer. De relatie met een particuliere of overheidsbureaucratie stelt andere eisen en veroorzaakt andersoortige conflicten dan de relatie met echtgenoot of buurman.

6.4 Naar welke instanties gaan mensen met hun problemen?

Veel mensen zien advocaten als specialisten, waar men pas heen gaat als een probleem of conflict echt niet (meer) op andere wijze kan worden opgelost. Men tracht de diensten van een advocaat zo veel mogelijk te vermijden, zoals men ook een medisch specialist liefst zo min mogelijk nodig heeft. Ook ten aanzien van beloning en tarieven maakten veel respondenten in ons onderzoek een vergelijking tussen medische specialisten en advocaten (zie hiervoor hoofdstuk 7), een vergelijking overigens die niet geheel opgaat. In een eerste stadium van een probleem of conflict gaat men niet naar een advocaat: men heeft iemand nodig die een algemene kennis bezit, iemand die informatie of advies geeft, morele of mentale ondersteuning, of die slechts toetst wat anderen aan adviezen hebben gegeven. Hoewel advocaten al deze dingen zouden kunnen doen, gaat men daarvoor toch niet als eerste naar hem toe. Hier kan de algemene vraag opgeworpen worden of advocaten de aangewezen personen zijn om *alle* juridische problemen op te lossen. Sykes vond in zijn onderzoek in Denver, dat op de vraag waar zijn respondenten naar toe zouden gaan als ze een juridisch probleem hadden, 88% antwoordde naar een advocaat te gaan. Daarnaast zeiden de respondenten toch ook naar andere dienstverleners te gaan: een priester (61%), een familielid of vriend (58%), een arts (50%), een maatschappelijk werker (41%) of een politicus (27%). ‘There is a serious question’, zo schrijft hij, ‘as to whether it is better to have a high quality service restricted to a few or a product of lesser quality distributed to many’ (1969: 268).

In ons onderzoek hebben we onze respondenten niet alleen de vraag gesteld, waar ze heen *zouden* gaan als ze met een probleem kwamen te zitten, maar ook waar ze in feite heengegaan zijn met de problemen die ze de laatste jaren hadden ondervonden. Van de 1087 gevonden en geanalyseerde problemen werd beschreven welke instanties door de respondenten werden benaderd en in welke volgorde. Niet elk probleem werd echter via een instantie

afgehandeld. Tabel 22 geeft aan hoeveel instanties door onze respondenten per probleem werden ingeschakeld:

TABEL 22 ***Hoeveel instanties werden geraadpleegd voor een rechtsprobleem*****?**

geen instantie	469	43 %
1 instantie	436	40 %
2 instanties	119	11 %
3 instanties	58	5 %
4 of meer instanties	5	0,5%
	___	___
	1087	99,5%

Onder de 469 problemen, waarvoor geen instantie werd geraadpleegd, zijn drie groepen van verschillende aard. Ten eerste de problemen, waarbij de respondenten zichzelf geholpen hebben, bijvoorbeeld door brieven te schrijven of op te bellen. Dit is een aparte en voor ons doel belangrijke manier om problemen af te handelen. Deze vaardigheid (self help) komt in dit hoofdstuk ter sprake (zie § 6.6). In 268 gevallen konden we een of andere vorm van self help constateren. De tweede groep betreft die problemen, waar ten tijde van het onderzoek nog niets aan was gedaan. Daarnaast is er nog een klein aantal problemen die respondenten ‘hebben laten zitten’. Deze drie groepen van gevallen zijn onvergelijkbaar. We kunnen uit het gegeven, dat bij 43% van de rechtsproblemen geen instantie te pas kwam, niet veel conclusies trekken. In dit percentage zit een groep problemen, die men met *leemte* zou kunnen aanduiden, en een groep die juist niet op een leemte wijst, maar op eigen vaardigheid om problemen op te lossen. In deze paragraaf gaat onze aandacht echter vooral uit naar de analyse van ingeschakelde instanties.

Het begrip instantie wordt hier niet letterlijk genomen in de zin van maatschappelijke instelling met een of ander bureau. Het is veeleer een halteplaats bij de oplossing van een probleem, een schakel in de oplossingsketen. Zo'n schakel kan een familielid zijn, die men om raad, informatie of advies vraagt. Men kan iemand uit de werk- of schoolomgeving geraadpleegd hebben (bijv. een schooldecaan). Deze personen worden door ons in dit verband toch instantie genoemd.

In de rechtshulpliteratuur wordt speciale aandacht besteed aan de toegang tot de advocaat via zo'n informele verwijzing. Lochner wijst er op dat die toegang heel vaak loopt via een intermediair, die bepaalde kenmerken heeft: hij heeft een iets hogere sociale status dan de hulpzoekende, weet zelf meestal ook niet precies hoe het probleem op te lossen, maar weet daarentegen wèl wie je daarvoor zou moeten benaderen. De intermediair fungeert als opstapje. De intermediair kent meestal enkele advocaten, hetzij privé hetzij vanwege zijn werk (bijv. maatschappelijk werkers of bedrijfsjuristen). Op een aantal punten weet de intermediair net iets meer dan de hulpzoekenden, maar niet zoveel als de professionele rechtshulpverlener (Lochner 1975).

In de medische dienstverlening is een dergelijke intermediair naar de specialistische dienstverlening volkomen geïnstitutionaliseerd in de huisarts. De rechtshulpverlening kent een dergelijke vaste ingang (nog) niet, zoals ook blijkt uit de opsomming van alle benaderde instanties in ons onderzoek in tabel 23.

TABEL 23 ***Welke instanties werden geraadpleegd in welke volgorde*****?**

	als 1e instantie	***als 2e instantie***	***als 3e instantie***	***cumulatief totaal***	
informele kring, niet juridisch (familie, vrienden, bewoners van flat e.d.)	36	4	1	41	5%
informele kring - juridisch (familielid - jurist)	22	2	0	24	3%
in de sfeer van het beroep (collega's, werkgever, personeelschef, bedrijfsjurist)	24	7	2	33	4%
vakbond	82	10	6	98	11%
maatschappelijk werk (maatschappelijke dienst, JAC's, SOS)	15	9	1	25	3%
overheid, niet specifiek juridisch (gemeentehuis, raadsleden, B&W, GAB, GAK, Bedrijfsvereniging, Raad van Arbeid, CBH)	97	35	12	144	17%

overheid, meer specifiek juridisch (politie, gerechten, Bouw en Woningtoezicht, Huuradviescie., belastingkantoor, Raad voor Kinderbescherming, O.v.J., K.v.K., Raad van Beroep)	105	21	8	134	16%
betaalde advokaat	64	29	5	98	11%
pro deo advokaat (ook hulp van piketdienst)	37	18	18	73	8%
wetswinkel	16	5	1	22	3%
sociale raadslieden	27	8	1	36	4%
para-juridisch, niet gratis (belastingconsulent, incassobureau, boekhouder, verzekeringsagent)	43	12	0	55	6%
overige (kamerleden, Koningin, Ministers, TV-ombudsman, huisarts, pastoor, notaris, krant,	50	22	8	80	9%

loontechnische dienst, consumentenbond)				
618	182	63	863	100%

In tabel 23 is het onderscheid tussen overheid niet specifiek juridisch en overheid meer specifiek juridisch betrekkelijk willekeurig. De categorie ‘overige’ bestaat uit een groot aantal ongelijksoortige instanties. Zij zijn bij elkaar genomen vanwege de te kleine absolute aantallen. Wij zagen reeds dat overheidsinstellingen vaak opponent zijn in een probleem of conflict. Nu blijkt dat zij ook de instanties zijn die het meest benaderd worden voor de oplossing (33%). Advocaten vormen de tweede grote groep (19%). Vervolgens komen de vakbonden (11%) en daarna volgt een scala van instanties, die allemaal ongeveer 4 tot 8% voor hun rekening nemen.

Uit tabel 23 blijkt duidelijk dat de meeste instanties hoofdzakelijk als

eerste instantie fungeren en wegvallen als belangrijke tweede of derde instantie, terwijl de pro deo advocaat het sterkst naar voren komt als derde instantie. Dit geldt in veel mindere mate voor de betaalde advocaat. Dit wijst er op dat de weg naar de pro deo advocaat langer is dan die naar de betaalde advocaat. Die weg gaat over meer schijven. Personen die een pro deo advocaat nodig hebben, beginnen niet direct bij de juiste instantie. Het verschil tussen betaalde en pro deo advocaat is significant, zoals tabel 24 toont.

TABEL 24 ***Betaalde en pro deo advocaat als 1e, 2e of 3e instantie geraadpleegd***

	betaalde advocaat		***pro deo advocaat***		***to taal***	
als 1e instantie	64	65%	37	50%	101	59 %
als 2e instantie	29	30%	18	25%	47	27,5%
als 3e instantie	5	5%	18	25%	23	13,5%
	98		73		171	

$X^2 = 13,09$
df = 2 p ≤ .01

Hierbij dient bedacht te worden dat een bezoek aan een gemeentehuis of de sociale dienst uitsluitend om een bewijs van onvermogen te verkrijgen en de gang naar het Bureau van Consultatie voor de beslissing over de toevoeging van een advocaat in onze analyse niet zijn meegeteld als inschakeling van een rechtshulpinstantie. Dit betekent dat het merendeel van de cliënten van de pro deo advocaten, behalve de eventuele verwijzende instantie(s), nog één of twee andere instanties moest passeren, voordat zij bij hun advocaat kwamen. De weg naar de pro deo advocaat is in feite dus aanmerkelijk langer dan de tabellen 23 en 24 aangeven. Dit accentueert het verschil in toegankelijkheid tussen de betaalde en de ‘kosteloze’ advocaat.

Het in onze analyse gemaakte onderscheid tussen betaalde en pro deo advocaten verwijst niet zozeer naar verschillende groepen advocaten. In werkelijkheid zullen de meeste advocaten hun diensten zowel aan betalende als aan toegevoegde cliënten verlenen. Het onderscheid tussen betaalde en pro deo advocaten verwijst vooral naar een verschil in financiering van de dienstverlening en in financiële positie van de twee groepen cliënten.

Er zijn nog andere verschillen in het raadplegen van instanties. Correlatieberekeningen tussen sociale kenmerken van de respondenten en het aantal malen, dat men hulp vroeg aan een bepaalde instantie tonen ons de verschillen in relatiepatronen tussen personen met hogere en met lagere opleiding. In het algemeen zou men kunnen stellen dat de personen uit hogere opleidings- en inkomensgroepen meteen naar de juiste plaats of instantie gaan, terwijl de lagere opleidings- en inkomensgroepen naar nietspecifiek juridische instanties gaan.

Wellicht hangt dit ook samen met de aard van de problemen van deze verschillende groepen. Tabel 25 geeft de correlatiecoëfficiënten. Men ziet hier dat de bedrijfsjurist positief correleert met inkomen. De jurist in informele kring wordt geraadpleegd door personen met een hoge opleiding. De specifiek juridische overheidsdien-

sten correleren positief met de plaats in het arbeidsproces en met de urbanisatiegraad. Amsterdammers gaan vaker met hun rechtsproblemen direct naar de specifiek juridische overheidsinstantie.

De para-juridische, niet kosteloze instanties worden vooral geraadpleegd door zelfstandigen en personen met hogere inkomens en meer door mannen dan door vrouwen. Ook de consumentenbond trekt meer cliënten uit de hoogste inkomensgroepen. De cliënten die de vakbonden en het maatschappelijk werk aantrekken vormen het spiegelbeeld: groepen met lagere opleiding en lagere inkomens, en vrouwen.

aantal malen dat men hulp vroeg aan:	urbanisatie-graad	plaats in ar-beidsproces	opleiding	inkomen	leeftijd	alleenstaand – niet alleen	man – vrouw	toevoegings-grens
informeel, niet juridisch	–.08		–.08					
informeel, juridisch			.18			–.12		
bedrijfsjurist				.13				.13
vakbond		–.07	–.16		.14			–.07
maatschappelijk werk				–.13		–.07	.13	–.14
overheid, niet juridisch	–.07		–.07	–.10				–.11
overheid, juridisch	.18	.10		.07				
betaalde advocaat		.10		.13	.21			.18
pro deo advocaat	.18		–.09	–.10		–.08		–.16
wetswinkel	.13		.08		.08			–.07
para-juridisch, niet gratis		.17	.08	.14			–.08	.17
sociale raadslieden	.16							–.13
consumentenbond				.12				.10
overige		–.08	–.08		.07			

correlaties < .07 zijn weggelaten.

Verwijzingspatronen

Belangrijker dan deze samenhangen is het inzicht in wat deze instanties doen. Een analyse van de geraadpleegde instanties is nauwelijks volledig, als we de aard van de hulpverlening niet tevens in beschouwing nemen.

Sommige instanties zijn moeilijk vergelijkbaar. Een simpele verwijzing door een maatschappelijk werkster na een kort gesprek is iets totaal anders dan de bijstand van een advocaat in een procedure die soms jaren kan duren. Het is niet onze bedoeling bij deze analyse de verrichtingen van de verschillende rechtshulpinstanties tegen elkaar af te wegen. Door de volgorde bij de inschakeling van instanties in ogenschouw te nemen en te kijken naar de aard van de verrichting, trachten we bepaalde vaste patronen in verwijzing en in verrichting op het spoor te komen.

Een manier om zo'n verwijzingspatroon in kaart te brengen is na te gaan of een benaderde instantie de laatste instantie was in een rij van instanties. In bijna alle gevallen was de laatste instantie de plaats waar het probleem tot een al of niet bevredigende oplossing kwam. Bij die instanties, die als eerste en tegelijk als laatste instantie fungeerden, vielen ingang en afhandeling samen. Van deze instanties zou men kunnen zeggen dat ze als enige hulppost gefungeerd hebben.

Instanties, die wel als eerste maar niet als laatste fungeerden, kunnen gezien worden als tussenstations.

In tabel 26 zijn deze patronen in kaart gebracht. Hier zijn eerste en laatste instanties met elkaar in verband gebracht. De horizontale lijnen (rijen) geven de eerste instantie aan, de verticale lijnen (kolommen) de laatste instantie. De cellen op de diagonaal (n = 25, 14, 16 etc.) duiden er op dat hier de eerste en laatste instantie samenvielen. Hoe hoger het percentage gevallen op de diagonaal hoe directer de toegang tot die instantie. De drempel is hier laag ofwel de weg naar de instantie kort. Het aantal rechtshulpzoekenden dat van elders kwam vindt men terug in de kolomcellen, die zich niet bevinden op de diagonaal. De verwijzingen door instanties vindt men terug in de cellen van de rij buiten de diagonaal. Het is echter niet uitgesloten dat een als 2e of 3e benaderde instantie niet als gevolg van een verwijzing maar op eigen initiatief van de cliënt werd ingeschakeld.

Uit tabel 26 kan het volgende worden vastgesteld:

A: *De rechtstreeks benaderde instanties*.

- 2/3 tot 3/4 van de cliënten van de bedrijfsjurist, van de maatschappelijk werker, van de betaalde advocaat, van de wetswinkel en van de sociale raadsman komt rechtstreeks naar deze instanties; bij de overheid is dit een nog veel groter deel (83%). De vakbonden fungeren voor 84% van de gevallen als rechtstreekse instantie.
- bij de pro deo advocaat alsmede bij de ‘overige’ instanties (dit zijn meestal ‘verre’ en ‘hoge’ instanties) is het aantal dat rechtstreeks komt veel lager, bij de pro deo advocaat slechts 52%; aan de pro deo advocaat gaan derhalve meer stappen vooraf dan aan andere hulpverleners, en met name meer dan aan de betaalde advocaat.

B: *De instanties waarnaar verwezen werd*.

- bij de pro deo advocaat is er de grootste diversiteit van verwijzingen: 30 van de 62 cliënten (48%) komen van elders, verdeeld over 10 andere instanties. Hier wordt een stuk drempel zichtbaar. Tevens wordt duidelijk, dat een ‘vaste’ ingang naar de pro deo advocaat ontbreekt. Algemene overheidsinstanties en de vakbonden nemen nog de meeste verwijzingen voor hun rekening.
- bij de betaalde advocaat komt 31% van elders, verdeeld over maar liefst 11 andere instanties. Hiervan nemen de para-juridische, niet-kosteloze instanties 1/3 voor hun rekening. De betaalde advocaat fungeert dus iets meer dan de pro deo advocaat als eerste ingang in het rechtshulpsysteem.

C: *Verwijzende instanties*.

- sociale raadslieden, maatschappelijk werk, wetswinkels en niet-koste-

TABEL 26 *Aantal keren dat respondenten zich wendden tot hulpverleners als eerste en als laatste instantie (absolute aantallen)*

ALS EERSTE INSTANTIE	*ALS LAATSTE INSTANTIE* infor. niet-juridisch	infor. juridisch	beroepssfeer	vakbond	maatschap. werk	overheid, algemeen	overheid, juridisch	betaalde advokaat	pro deo advokaat	wetswinkel	sociaal raadsman	parajuridisch bet.	overigen	
informeel, niet juridisch	25						1	1	3	1	1	1	3	36
informeel, juridisch		14		1		1	2	1	1				2	22
bedrijfsjurist			16	1		2	1	2	2					24
vakbond	1		1	63		2	2	3	5				5	82
maatschappelijk werk			1		9	1			3				1	15
overheid, algemeen				2		78	3	3	8				3	97
overheid, juridisch			2	4		3	78	2	4	3	1	6	2	105
betaalde advokaat			1	1			1	58					3	64
pro deo advokaat					1	1	1	1	32		1			37
wetswinkel				1		1	1	1	2	10				16
sociaal raadsman					2	2	3	2	1		14		3	27
para-juridisch, niet gratis	1		1	1		1	1	8				27	3	43
overigen			1	1	1	2		2	1	1	2		39	50
	27	14	23	75	13	94	94	84	62	15	19	34	64	618

loze para-juridische instanties en de informele kringen verwezen het meest. Het zijn de typische verwijzingsinstanties.
- Slechts enkele cliënten van de advocaten (pro deo en betaalde) waren aan het 'verkeerde adres' en werden dóórverwezen naar andere instanties. Ook de 'overige instanties' zijn meer ontvangers dan verwijzers.
- Overheidsinstanties en vakbonden nemen een tussenpositie in. Zij verwijzen meer dan de professionele rechtshulpverleners en minder dan de typische verwijzigingsinstanties.

Verrichtingen van de instanties

Verwijzen is natuurlijk niet de hoofdtaak van rechtshulpinstanties. Naast verwijzingspatronen bestaan er bepaalde patronen van verrichtingen voor diverse instellingen. Een verschil in verrichting is belangrijk. Het vormt een aanwijzing voor de aard van de hulpverleningsrelatie: kortstondig of langdurig, eenvoudig of ingewikkeld, tijdrovend voor de hulpverlener of niet. De aard van de verrichting varieert naar de mate waarin de instantie als eerste, als tweede of als derde benaderd werd. Tabel 27 laat dit zien.

TABEL 27 ***Wat deed de instantie*****?**

	1e inst.		***2e inst.***		***3e inst.***		***totaal***	
niets wijzer geworden	96	15,6%	25	13,7%	8	12,7%	129	15,0%
verwijzing	72	11,7%	14	7,7%	1	1,6%	87	10,0%
informatie	60	9,7%	18	9,9%	3	4,8%	81	9,4%
advies	69	11,2%	13	7,1%	4	6,3%	86	10,0%
service	183	29,5%	55	30,2%	17	27,0%	255	29,5%
bemiddeling	45	7,3%	10	5,5%	7	11,1%	62	7,2%
bijstand in procedures	61	9,9%	24	13,2%	16	25,4%	101	11,7%
bindend oordeel	32	5,2%	23	12,6%	7	11,1%	62	7,2%
subtotaal	618	100,1%	182	99,9%	63	100,0%	863	100,0%
geen instantie	469		905		1024			
	1087		1087		1087			

Een omschrijving van de in deze tabel genoemde categorieën van verrichtingen is te vinden in § 6.1 (zie blz. 127). Precies 1/10 van alle verrichtingen bestaat uit verwijzingen, 1/5 uit het geven van informatie en advies. Iets minder dan 1/3 bestaat uit service-verlening. Iets meer dan 1/10 uit procesbijstand. Ruim 15% werd niet veel wijzer bij hun bezoek aan een instantie. De verwijzing neemt uiteraard af bij de 2e en 3e instantie, evenals informatie en advies. Wat slechts een heel klein beetje afneemt is het geven van service (brieven schrijven e.d.). Ook de mate waarin men niet veel wijzer werd van de instanties, is niet gebonden aan een eerste instantie. Bemiddeling neemt toe bij de derde instantie, het geven van bindende oordelen eveneens.

Sommige instanties worden benaderd met een vraag naar informatie (heb ik recht op een uitkering?). De dienstverlening gaat in deze gevallen soms over in het geven van een bindend oordeel (het toekennen of weigeren van de

	informeel, niet juridisch	informeel, juridisch	bedrijfsjurist	vakbond	maatschap. werk	overheid, algemeen	overheid, juridisch	betaalde advocaat	pro deo advocaat	wetswinkel	soc. raadsman	parajuridisch	overigen	totaal	n =
niets wijzer	10	–	27	10	36	26	22	6	7	5	6	9	14	15	129
verwijzing	20	17	12	11	24	8	6	1	3	23	25	18	10	10	87
informatie	7	8	3	7	16	17	5	6	4	18	22	2	13	9,5	81
advies	27	29	6	20	8	3	3	11	4	36	17	4	7	10	86
service	27	33	33	36	8	21	34	22	16	18	19	60	44	29,5	255
bemiddeling	7	13	9	10	8	10	3	9	1	–	11	4	9	7	62
procesbijstand	2	–	6	5	–	1	–	44	64	–	–	4	–	12	101
bindend oordeel	–	–	3	–	–	15	27	1	0	–	–	–	4	7	62
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
n =	41	24	33	98	25	144	134	98	73	22	36	55	80		863

uitkering). Dit gebeurt niet alleen bij (semi-)overheidsinstanties. Ook advocaten en wetswinkeliers geven in feite vaak bindende oordelen. Het advies om niet te procederen, het oordeel ‘er zit niets in Uw zaak’ is dan bindend, omdat de feitelijke mogelijkheid tot hernieuwde toetsing van dat oordeel ontbreekt.

Het aandeel van de bijstand in procedures stijgt zeer sterk. Hier wordt nogmaals gedemonstreerd, dat de dienstverlening aan individuele personen door de advocaat (pro deo en betaald) vooral plaats vindt in het laatste stadium van een probleem of conflict: de advocaat als specialist.

Bemiddeling, bijstand in procedures en het geven van bindende oordelen vormen een latere schakel in de probleemoplossing. Zij gaan gepaard met een meer formele manier van afdoening. Er komen meer regels aan te pas. Deze verrichting wordt derhalve ook meer gedaan door professionele dienstverleners. Daartegenover zijn verwijzing, informatie en advies de eerdere en minder formele schakels in een probleemketen. Men kan hier wellicht van een differentiatie in tweede- en eerstelijnshulp spreken. Service-verlening vormt de tussenvorm van deze twee typische verrichtingspatronen. Enerzijds zal daar een stuk professionalisering aanwezig moeten zijn, maar anderzijds kan de relatie nog minder formeel zijn. Het spreekt dan ook vanzelf, dat deze verschillende soorten verrichtingen door verschillende instanties worden uitgeoefend. Tabel 28 geeft een overzicht welke instanties welke verrichtingen deden.

Percentueel werd men bij het maatschappelijk werk, in de sfeer van het werk en bij overheidsinstanties het vaakst *niet veel wijzer*. De hoogste *verwijzings*percentages treft men aan bij sociale raadslieden, wetswinkels, maatschappelijk werk en informeel-juridische hulpverlening. *Advies* wordt relatief het meest gegeven door de wetswinkel, en de twee informele instanties, gevolgd door de vakbond. *Service* wordt voor meer dan het gemiddelde verleend door para-juridische, niet-kosteloze instanties, door de vakbond en de ‘overige’ instanties. *Bemiddeling* wordt bijna door elke instantie verhoudingsgewijs even vaak verleend. Wel valt het verschil op tussen de bemiddeling verleend door de betaalde en door de pro deo advocaat. *Procesbijstand* is bij uitstek dé dienstverlening van de advocaten. De vakbond en de bedrijfsjurist doen hier ook nog wel iets aan, maar het vormt niet hun hoofdverrichting. Het verschil in percentage procesbijstand tussen pro deo en betaalde advocaat is opvallend. Dit duidt erop dat de pro deo advocaat minder gevari-

TABEL 29 ***Verrichtingen door pro deo advocaat en betaalde advocaat als 1e, 2e of 3e instantie geraadpleegd***

	beiaalde advocaat		***pro deo***		***totaal***	
advies	11	11%	3	4%	14	8%
service	21	22%	12	16%	33	19%
bemiddeling	9	9%	1	2%	10	6%
procesbijstand	43	44%	47	64%	90	53%
overige verrichtingen	14	14%	10	14%	24	14%
	98	100%	73	100%	171	100%

$X^2 = 10,54$
df = 4 p ≤
.05

eerde diensten verleent in hoofdzaak procesbijstand en daarnaast alleen nog een deel service. De betaalde advocaat doet méér soorten verrichtingen, met name meer service, advies en bemiddeling. Statistisch is dit verschil in verrichtingenpatroon tussen pro deo advocaat en de betaalde advocaat significant (zie tabel 29).

Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat de advocaat voor betalende cliënten een andere functie vervult dan voor de toegevoegde cliënten. Bovendien zagen we reeds dat de betaalde advocaat met minder omwegen bereikt wordt. Voor de betalende cliënten vervult de advocaat iets meer de functie van huis-jurist.

Tenslotte komt een *bindend oordeel* over een bepaald probleem het meest voor bij de overheidsinstanties. Dit is natuurlijk niet verwonderlijk. Zij kunnen over een groot deel van de hen voorgelegde problemen ook zelf beslissen, omdat zij daarbij zelf (tegen-)partij zijn.

Zijn er verschillen in rechtsgebied tussen de instanties?

Het voorgaande wees reeds op een differentiatie naar instantie in het soort hulp, dat verleend wordt. Daarnaast kan men zich afvragen of gelijktijdig met deze differentiatie tevens een bepaalde specialisatie naar soort rechtsproblemen te zien valt. Met andere woorden gaat men met bepáálde rechtsproblemen naar een bepaalde rechtshelper toe? Bovendien kunnen we ook hier weer onderscheid maken of men de instantie als eerste of als laatste instantie benaderde. Een hoog percentage gevallen in een bepaald rechtsgebied waarvoor de instantie *als eerste* benaderd werd, duidt op een gemakkelijke ingang en toegankelijkheid. Een hoog percentage in een bepaald rechtsgebied, waarvoor de instantie *als laatste* benaderd werd, duidt op een zekere specialisatie - al of niet gewild - van de instantie.

Tabel 30 geeft in percentages de mate van specialisatie van de verschillende instanties voor een bepaald soort problemen. De cursieve cijfers zijn de kwantitatief belangrijkste ingangen voor de tien soorten rechtsproblemen. Van de problemen op sociaal verzekeringsrecht nemen de algemene overheidsinstanties het grootste deel, gevolgd door de vakbond. Voor het arbeidsrecht is de vakbond de eerste, en de overheid de tweede. De overheid fungeert ook als belangrijke ingang voor huur- en woonproblemen, wederom met de vakbond. BW-problemen (consumenten- en verzekeringsrecht en onrechtmatige daad) worden vooral gedeponeerd bij de overheid, para-juridische instanties, de betaalde advocaat en de vakbond. Voor belastingzaken gaat men naar de overheid, de vakbond of naar para-juridische instanties (bijv. boekhouder). Het familierecht vormt het specialisatie-terrein voor de advocaten. De pro deo advocaat krijgt bovendien de meeste strafrechtelijke problemen te behandelen. De overheid (politiebureaus) vormt de eerste ingang voor de slachtoffers. Voor incasso's gaat men naar para-juridische instanties en naar de betaalde advocaat. Tenslotte fungeert de overheid als voornaamste ingang voor de administratiefrechtelijke problemen.

De vakbond blijkt voor vijf verschillende soorten problemen als een belangrijke eerste ingang te fungeren. Deze variëteit maakt de vakbond voor haar leden een vaste ingang in het rechtssysteem. Als men voor één probleem zo'n vaste ingang gevonden heeft, dan komt men later bij dezelfde instantie terug,

		sociale verzekering	arbeidsrecht	huren en wonen	BW-overig	belastingen	familierecht	strafrecht	slachtoffers	incasso's + bedrijf	administratief recht	N =	
informeel, niet juridisch		–	1,5	7	7	11	5	4	–	7	14	36	6%
informeel, juridisch		2	5	6	4	3	3	4	–	5	–	22	4%
bedrijfsjurist		3	12	3	3	3	4	4	–	–	6	24	4%
vakbond		*18*	*39*	*11*	*12*	*14*	5	4	5	9	–	82	13%
maatschappelijk werk		8	1,5	4	–	–	5	–	–	–	3	15	2%
overheid, algemeen		*38*	*23*	*21*	8	3	7	–	–	5	*46*	97	16%
overheid, juridisch		–	1,5	*19*	*22*	*40*	*12*	*33*	*95*	5	8	105	17%
betaalde advocaat		–	3	3	*11*	–	*24*	*12,5*	–	*32*	8	64	10%
pro deo advocaat		2	1,5	3	4	–	*20*	*37,5*	–	3	3	37	6%
wetswinkel		3	4,5	5	2	–	1	–	–	1,5	3	16	3%
sociale raadsman		9	1,5	10	1	9	3	–	–	6	–	27	4%
para-juridisch		3	–	–	*17*	*11*	1	–	–	*21,5*	–	43	7%
overige		14	6	9	9	6	10	–	–	5	8	50	8%
		100%	100%	101%	100%	100%	100%	99%	100%	100%	99%		100%
subtotaal met instantie	n =	65	66	103	130	35	76	24	19	65	35	618	
subtotaal zonder instantie		45	37	81	181	23	23	27	3	15	26	469	
totaal	n =	110	103	184	311	58	99	51	22	80	61	1087	

ook als het om andere problemen gaat. (zie hoofdstuk 7) Dit geldt in feite ook voor de pro deo advocaat, al hebben we gezien dat hij minder snel en minder direct bereikt wordt. Maar eenmaal bereikt, gaat ook de pro deo advocaat voor de toekomst fungeren als een vaste ingang in het systeem.

Toch is zo'n vaste ingang voor *alle* problemen moeilijk realiseerbaar en wellicht ook niet zo wenselijk. Onze gegevens tonen juist een koppeling van specifieke problemen met specifieke instanties. Geen enkele instantie is meer in staat als een *general practitioner* te fungeren. Naast de differentiatie in eerste- en tweedelijn, is er een differentiatie in juridische problematiek en thematiek te onderkennen. In onze conclusies komen we op deze differentiatie in de rechtshulpverlening nog uitvoerig terug.

Een analyse per rechtsgebied voor de instanties, die als *laatste* werden benaderd, vertoont een overeenkomstig beeld van concentratie van bepaalde problemen bij bepaalde instanties. Er zijn echter twee opmerkelijke verschillen: (1) het aandeel van de pro deo advocaat op het gebied van het arbeidsrecht neemt toe; (2) het aandeel van de betaalde advocaat in de 'BW-overige' zaken neemt eveneens toe. Dit duidt erop dat deze zaken via een andere instantie bij de advocaat terecht komen. De verschillen tussen pro deo advocaat en betaalde advocaat, die wij al geconstateerd hadden voor de mate van toegankelijkheid en voor de aard van de verrichtingen, komen nu ook aan het licht bij het rechtsgebied.
Tabel 31 laat deze statistisch significante verschillen zien.

TABEL 31 ***Advocaat als LAATSTE instantie geraadpleegd naar rechtsgebied***

	betaalde advocaat		***pro deo advocaat***		***totaal advocatuur***	
arbeidsrecht	2	2,4%	9	14,5%	11	7,5%
BW-overig	20	23,8%	6	9,6%	26	17,8%
familierecht	23	27,4%	30	48,4%	53	36,3%
incasso's en bedrijf	26	30,9%	1	1,6%	27	18,4%
strafrecht	3	3,6%	9	14,5%	12	8,2%
rest	10	11,9%	7	11,3%	17	11,7%
	84	100,0%	62	99,9%	146	99,9%

$X^2 = 34,22$
df = 5 p ≤ .001

Het belangrijkste resultaat van de analyse van de instanties en de differentiatie naar rechtsgebied is een verdere validatie van de stelling van Mayhew en Reiss, dat advocaten slechts een bepaald type van rechtsproblemen behandelen: betaalde advocaten doen primair incasso's en zaken die met bedrijfsvoering te maken hebben, familiezaken en BW-zaken; pro deo advocaten doen primair familiezaken, strafrecht en arbeidszaken. Dit gegeven wordt ondersteund door ander onderzoek dat door ons gedaan werd in 1970 en 1973 onder advocaat-stagiaires. Ook daar bestond

het hoofdbestanddeel van de door stagiaires afgehandelde pro deo zaken uit echtscheidingen en strafzaken (Schuyt 1974). Naast deze als regel door advocaten afgehandelde zaken, is er nog een groot aantal zaken, die door andere instanties (moeten) worden opgevangen. Tussen het publiek en de advocaat-specialist is een leemte op te vullen.

6.5 Hoe wordt de geboden hulp beoordeeld door de hulpzoekenden?

De opvallende opkomst van de wetswinkels in Nederland kan onder meer verklaard worden door factoren die verband houden met de beoordeling door cliënten van verschillende manieren van rechtshulpverlening. In de opinie van een aantal cliënten behoort de rechtshulpverlener zijn dienst of hulp zó aan te bieden, dat deze nauw aansluit bij de gezichtspunten van de cliënt. Een algemeen en vaag wantrouwen jegens advocaten, dat in vele gesprekken werd geuit, kan gebaseerd zijn op de veronderstelling van respondenten, dat advocaten loyaal zijn jegens andere belangen dan die van cliënten uit lagere inkomensgroepen. Of deze veronderstelling juist of vals is kan in ons type onderzoek natuurlijk niet worden nagegaan. Vaak werd verondersteld dat studenten en jonge wetswinkeliers (nog) niet gelieerd zijn met de bovenste regionen van de samenleving. Het wantrouwen dat we in ons onderzoek aantroffen jegens wetswinkeliers was juist afkomstig uit de groep met de hoogste opleiding. Deze groep heeft uiteraard ook een veel specifieker beeld over het verschil tussen een wel en een niet voltooide juridische studie.

Er zijn dus belangrijke verschillen in het beeld dat mensen van advocaten en van wetswinkels hebben. Toch blijft het zeer moeilijk om de verschillende typen hulpverlening, die door deze twee groepen worden gegeven, te evalueren. Als men aan de cliënt vraagt om het werk van de advocaat te beoordelen, nadat deze zijn probleem heeft opgelost, bestaat de kans dat dit lekengezichtspunt totaal andere dingen in ogenschouw neemt dan de deskundige. De kans bestaat dat de cliënt de afloop van de zaak, vooral als die voor hem negatief uitviel, verwart met de kwaliteit van de dienstverlening van de advocaat. Hoe kan de dienstverlening van een advocaat of rechtshulpverlener in het algemeen beoordeeld worden? Aubert (1971) uitte reeds veel eerder zijn twijfel over de mogelijkheid van zo'n beoordeling. De afloop van een bepaalde zaak is immers afhankelijk van rechtsregels en de niet geheel voorspelbare uitleg van bepaalde rechtsregels door derden (rechter, bestuursambtenaar). Als men een oordeel vraagt aan de advocaat zelf of aan zijn collega's loopt men het risico een antwoord te krijgen, dat met wenselijkheden en niet met feitelijkheden rekent. De beoordeling van de kwaliteit van juridische hulpverlening blijft een brandende, maar moeilijke kwestie, niet alleen bij advocaten maar ook bij andere rechtshulpverleners.

In ons onderzoek hebben we volstaan met de *subjectieve* beoordeling van de cliënt, zoals deze *in zijn eigen woorden* zijn mening gaf over de dienstverlening als antwoord op onze vraag ‘Wat heeft u aan deze hulp gehad’? Deze eigen bewoordingen laten ruimte voor interpretatie van het oordeel van de cliënt. Wel kan men aan de hand van trefwoorden tevreden en ontevreden cliënten onderscheiden, zoals enkele voorbeelden laten zien.

088-1 / 1970

Advies gevraagd aan advocaat voor machtiging van vrouw in geldzaken. Mijn man wilde veilig zijn, na de ellende van de vorige zaak. Moesten ƒ 25,- betalen. Ik vond dat duur voor een kwartiertje.

144-1 / 1972

Toen mijn vader overleden was, weigerden de huurders van een huis, dat in zijn nalatenschap zat verder huur te betalen.

Zodra de mede-erfgenamen beslist hadden, dat we een ontruimingsprocedure zouden aanspannen, heb ik via mijn vaste accountant een advocaat ingeschakeld. Het proces heeft 2 jaar geduurd. Wij hebben gewonnen. We moesten de advocaat ƒ 1700,- betalen. Dat vond ik redelijk. We waren tevreden over onze advocaat.

145-1 / 1973-1974

Toen de zaak, waar mijn man werkte werd opgeheven, werd hij op veel te korte termijn opgezegd. Ook kreeg hij maar een deel van zijn loon.

Nadat ik (= man van respondente) verschillende aangetekende brieven had geschreven zonder effect, ging ik naar sociale zaken, omdat ik geen geld meer had. Daar kreeg ik een bijstandsuitkering als voorschot op mijn loon. Een telefoontje van sociale zaken naar mijn ex-werkgever resulteerde in betaling van een deel van het achterstallige loon. Sociale zaken verwees me naar het Gemeentehuis voor bewijs van onvermogen. Daar moest ik in een rij van tien mensen staan om het vereiste aanvraagformulier te krijgen. Een week later kreeg ik dat bewijs van onvermogen. Bij het Bureau van Consultatie heb ik toen meer dan een uur gewacht. De mij toegevoegde advocaat vroeg direct ƒ 70,- bureaukosten in het eerste gesprek. Toen de kantonrechter het gratis-admissie verzoek afwees, vroeg die advocaat ƒ 500,- voorschot. Die kon ik niet betalen. Ik had immers een bijstandsuitkering. Toen ben ik naar de burgerraadsman gegaan. Die heeft voor een nieuw (ander) bewijs van onvermogen gezorgd, dat heb ik zelf met een brief naar de kantonrechter gestuurd; toen kreeg ik wel gratis-admissie. Daarna weer naar die toegevoegde advocaat. Het proces bij de kantonrechter werd verloren. Ik heb nooit een copie van het vonnis gekregen. De advocaat heeft alleen nog geschreven, dat hij appèl heeft ingesteld om de proceskostenveroordeling (ƒ 150,-) te vermijden. Verder heb ik een half jaar niets meer gehoord. Ik veronderstel, dat de advocaat de zaak heeft beëindigd. Ik ben ontevreden over die advocaat: Ik werd er te weinig bij betrokken. ‘Alles wordt op papier geregeld. Je kan je alleen tegenover je eigen advocaat verdedigen. De brieven van de advocaat begreep ik eerst helemaal niet. Ik ben ze nu leren lezen. Die advocaat zei ook nog: Waarom ben je geen lid van een vakbond? Die komen steeds bij ons.’

(Interviewer: respondente zelf zei dat zij bang was dat haar werkgever het niet op prijs zou stellen als zij vakbondslid zou worden: ‘Die vraag over vakbondslidmaatschap staat niet voor niets op het sollicitatieformulier’.)

165-2 / 1973

Ik heb een huis gekocht. Voor de verkoper trad een quasi-makelaar op. Die heeft een voorlopig koopcontract opgemaakt. De notaris zei bij de definitieve koop: er komen nog makelaarskosten bij. Toen ik zei, dat daarover niets was afgesproken, heeft de notaris dat doorgestreept in de akte. Een paar dagen later stuurde de quasi-makelaar een aangetekende brief, waarin hij om een courtage van 1 1/2% van de koopprijs vroeg.

Ik heb geweigerd dat te betalen en ben naar een bank gegaan om een rechtsbijstandsverzekering af te sluiten. Dat bleek geen zin te hebben. Je krijgt pas

een half jaar na het ingaan van de verzekering rechtsbijstand. Via een kennis ben ik toen bij een advocaat terecht gekomen.

Na twee of drie keer praten is er een compromis uit de bus gekomen. Ik hoefde ƒ 900,- minder te betalen. Maar de advocaat kostte ƒ 400,-. Dat vond ik waanzinnig veel. Die advocaat werkte niet naar het punt waar het om ging: mijn gelijk, dat er niets was afgesproken, maar naar een compromis toe. Het duurde te lang. Ik werd niet door een ‘echte’ advocaat geholpen, maar door een ‘jongere’.

262-4 / 1965

Na het overlijden van mijn man zijn er problemen geweest over de overname van ons bedrijf door mijn oudste zoon.

Eerst hebben we er een half jaar over gepraat. Het was een soort familiekwestie geworden. In overleg met onze boekhouder heb ik toen aan een advocaat advies gevraagd over een ontwerp-overnamecontract. We hebben daar wel wat aan gehad. We kregen meer inzicht in de toestand. Hoeveel we hebben betaald weet ik niet meer. Achteraf is die overname niet doorgegaan. Het bedrijf is openbaar verkocht. ‘Je moet zien te vermijden, dat je een advocaat nodig hebt. Ik heb niets tegen advocaten, maar je kunt je zaken beter zelf regelen’. Respondente was tevreden over advocaat.

282-5 / 1972

Huurzaak. Uitzettingsprocedure uit oude boerderij annex schuren in dienst als bedrijfspand. We zijn twee keer naar de kantonrechter geweest. Hij is hier ook een keer komen kijken. Het was wel spannend, het is voor ons geen dagelijks werk. Hij (kantonrechter) was aan onze kant omdat wij in ons gelijk stonden.

De huuropzegging was gekomen via deurwaarder. Die deurwaarder gaf advies om naar de gemeente te gaan. Gemeente stuurde ons door naar advocaat te Nijmegen. Ja we zijn tevreden om wat hij gedaan heeft. Geld wat hij vroeg was redelijk.

De procedure is stopgezet, omdat de eigenaar een koper heeft gevonden. Weinig last gehad van de advocaat van de tegenpartij. Alleen was hij slecht geïnformeerd door de tegenpartij, bijv. dat wij de huur niet betaalden. Ik vond hem op zijn hollands gezegd een lul. Slecht ingelicht.

343-3 / 1964-1965

Wilde echtscheiden.

Via buurvrouw naar een advocaat gegaan. Deze heeft mij doorverwezen naar een pro-deo advocaat. Dit advies kostte mij niets. Ik vond het jammer, dat hij mij doorverwees, maar ja de centen.

Over de tweede advocaat ook geen klachten.

Echtscheiding is uitgesproken.

352-3 / 1975

In verband met de verplaatsing van het bedrijf waar ik werk naar Culemborg. Ik (55 jaar) wilde niet mee en in Amsterdam blijven. Mijn baas wilde dat ik mee ging.

Eerst naar de advocaat van het wijkcentrum gegaan en later naar het GAB.

Ik heb een paar keer een onderhoud gehad met die advocaat. Zijn advies was goed. In totaal zeker twee uur gepraat. Kosten ƒ 2,50.

346-4 / 1973

Al 20 jaar officieel van tafel en bed gescheiden. Woon al 20 iaar samen met andere vrouw. Wenste graag een officiële echtscheiding i.v.m. zekerheid voor zijn huidige vrouw.

Twee jaar geleden werd het makkelijk om te scheiden, ook wanneer je vrouw niet wilde meewerken.

Naar sociale zaken gegaan voor een pro-deo advocaat. Kreeg geen korting omdat zij mijn inkomen te hoog vonden. (Inkomen van kinderen wordt hiervoor meegeteld).

Via kennissen naar advocaat gegaan voor advies.

Advocaat zei, dat hij het in drie weken zou kunnen regelen. Het zou echter ƒ 1.500, - gaan kosten. Dat vond ik te grijs.

Dat advies heeft mij niets gekost.

382-1 / 1970

Strafzaak: ‘diefstal van de grote hoop’. Ik had een pro-deo advocaat. Deze bracht er veel meer van terecht dan de betaalde advocaten van de twee ‘collega's’ die samen met mij berecht werden.

‘Als ik hem nog eens nodig heb, zal ik hem voor geld laten spreken.’

459-1 / 1933

Ik reed op een motor toen een dronken automobilist tegen me opreed, als gevolg waarvan ik mijn leven lang (licht) invalide ben gebleven. De automobilist had aan mij toegegeven dat het zijn schuld was geweest. Toch werd ik bij verstek veroordeeld om de schade die hij aan zijn auto had geleden te betalen. Toen ik dat verstekvonnis in huis had, begreep ik pas dat het in Haarlem was vóór geweest. Schandalig!

Meteen naar mr. A (= advocaat) gegaan. Die kende ik omdat hij ook mijn rij-examinator was geweest en bovendien redacteur was van het motorblad waar ik ook wel eens in schreef. Mr. A zei dat er aan die niet-betekening van de dagvaarding niets te doen was.

459-2 / 1933

Op advies van mr. A (zie vorige probleem) begon ik een civiele procedure om schadevergoeding voor mijn invaliditeit als gevolg van het motorongeluk te verkrijgen.

Mr. A verloor deze zaak. Die andere advocaat was veel beter. Die was van de maatschappij Y (= naam van verzekeringsmij.) en daar kan je natuurlijk niet tegen op.

Kosten: ƒ 1100,-. Veel te duur.

Ik wil niets meer met advocaten te maken hebben. Ik weet dat je tot 70 jaar na een uitspraak van de rechter de zaak kunt aanbinden. Maar dat wil ik niet.

482-3 / 1972

Mijn moeder kreeg bericht van haar huiseigenaar dat de huurprijs verviervoudigd was. Het betrof hier een hotel. Met deze verhoging wilde mijn moeder geen genoegen nemen. De advocaat die ik kende heb ik gevraagd naar een specialist op dit terrein. Daarna heb ik aan het bedrijfschap van de horeca gevraagd naar een specialist. In beide gevallen werd mij de naam van dezelfde advocaat doorgegeven.

De advocaat viel toch tegen. Zo voerde hij een hele slordige correspondentie met veel tikfouten. Bovendien moesten we uit de brieven ook nog zakelijke fouten halen. Hij handelde de zaak zeer onpersoonlijk af, als een routine zaak. Eerst schreef hij voor een advies aan de huuradviescommissie en vervolgens bracht hij de zaak voor de kantonrechter. Die kwam de boel persoonlijk opnemen.

In 1974 kwam de uitspraak: de huurprijs wordt verlaagd, maar 50% van de kosten van het geding moet u wel betalen. Totaal 5000 gulden. Dat was voor onze advocaat in elk geval wel gemakkelijk verdiend. De zaak heeft zolang geduurd omdat de tegenpartij bleef volhouden dat in zijn hotel de zaak anders lag, zelfs nadat er een vergelijkend onderzoek was ingesteld.

Ik vind het maar een rare uitspraak: gewonnen en toch moeten we geld betalen.

Een volgende keer moeten we natuurlijk weer een advocaat voor zo'n zaak in de arm nemen; we nemen dan wel een andere.

Er moet onderscheid gemaakt worden tussen de beoordeling van de dienstverlening van de advocaat of van andere rechtshulpverleners en het (sociale) beeld van advocaat of rechtshulpverlener. Een van de opvallende ervaringen tijdens het interviewen was het verschil in oordeel over advocaten tussen respondenten die wel en respondenten die nooit contact hadden gehad met advocaten. Algemene houdingen jegens recht en jegens advocaten spelen een belangrijke rol in de kennis over rechtshulp. Maar zodra mensen ervaring hebben (gehad) met rechtshulpverleners, hetzij goede hetzij slechte ervaring, wordt hun oordeel over advocaten en andere hulpverleners precieser. Dit betreft zowel het oordeel over de kosten als over datgene wat men van de hulpverleners wel of niet kan verwachten. Om beeld van en oordeel over advocaten en andere rechtshelpers niet samen te laten vallen, beperken wij ons in dit hoofdstuk uitsluitend tot het oordeel van degenen, die op een of andere manier in

TABEL 32 *Oordeel van respondenten over contacten met rechtshulpverleners*

	tevreden		niet tevreden		subtotaal		geen oordeel	totaal
betaalde advocaat	73	75%	25	25%	98	100%	-	98

pro deo advocaat	54	84%	10	16%	64	100%	9	73
vakbond	66	78%	19	22%	85	100%	13	98
wetswinkel	17	81%	4	19%	21	100%	1	22
sociale raadsleden	33	94%	2	6%	35	100%	1	36
gem. sociale dienst	51	71%	21	29%	72	100%	-	72
	294	78%	81	22%	375	100%	24	399

contact zijn geweest met rechtshulpverleners. Het beeld wordt als onderdeel van de kennis over rechtshulp in hoofdstuk 7 beschreven.

Tabel 32 geeft het oordeel dat respondenten gaven over hun contacten met diverse hulpverleners.

Ongeveer één op de vier cliënten is niet tevreden. Cliënten die zelf hun advocaat betalen zijn iets vaker niet tevreden dan cliënten van een kosteloze advocaat. Hebben cliënten die zelf betalen meer verwachtingen van een advocaat? Of stellen pro deo cliënten minder hoge verwachtingen, zodat ze sneller tevreden zijn met de kosteloze hulp? Is het beoordelingsvermogen van de verschillende groepen cliënten anders? Hoe het ook zij, dit gegeven spreekt de vaak geuite bewering tegen dat cliënten, die niet zelf betalen, minder tevreden zijn over hun advocaat dan de betalende cliënten. Onze onderzoekgegevens wijzen in tegenovergestelde richting. Al is het verschil in tevredenheid tussen betalende en pro deo cliënten statistisch net niet significant. Men kan dus nog niet concluderen tot de stelling dat pro deo cliënten vaker tevreden zijn. De enige statistisch houdbare conclusie is, dat zij zichzelf niet slecht behandeld vinden. Het *beeld* van respondenten, die geen ervaring met advocaten hebben, over de pro deo advocaat wijkt wel sterk af van het oordeel van degenen, die ooit van zijn diensten gebruik hebben gemaakt.

Het verschil tussen het oordeel over sociale raadslieden en de sociale dienst is opvallend. Het verschil tussen deze twee instanties is statistisch significant (X^2 = 8,83; df = 1 p ≤ .01). Uiteraard speelt hier het verschil in de aard van het contact een rol. Zoals we gezien hebben, fungeren sociale raadslieden vooral als adviesgevers, verwijzers e.d., terwijl sociale diensten net als andere overheidsinstanties bindende oordelen over bepaalde zaken geven. Verwijzingen en advieswerk geven niet zo veel aanleiding tot grote ontevredenheid. In zoverre is ook het oordeel over de dienstverlening door advocaten op een andersoortige ervaring gebaseerd dan een oordeel over sociale raadslieden en wetswinkels. Vakbonden nemen hier, door hun combinatie van advies, service én procesbijstand, een tussenpositie in.

TABEL 33 ***Oordeel over hulpverlening en afloop van het probleem****

AFLOOP

oordeel over hulp:	***tevreden***	***ontevreden***	***berust***	***laten zitten***	***nog bezig***	***totaal***
duurt te lang	10	3	0	2	2	17
zeurende onzekerheid	0	1	2	1	6	10
ernstig onbehagen	10	21	5	5	3	44
wrevel	13	34	11	4	6	68

* In deze tabel is de groep weggelaten die geen commentaar over de hulpverlening uitte (N = 215).

te duur	5		4		0		0		0		9	
sub-totaal												
ontevredenheid	38	15%	63	81%	18	100%	12	41%	17	77%	148	37%
tevredenheid	218	85%	15	19%	0	-	17	59%	5	23%	255	63%
	256	100%	78	100%	18	100%	29	100%	22	100%	403	100%

Hoezeer de afloop van de zaak het oordeel over de gegeven hulp kan beïnvloeden blijkt uit tabel 33. Hier zijn gespecificeerde oordelen over de hulp in verband gebracht met de afloop van de zaak. In de helft van alle gevallen, waarin een zeer ernstig onbehagen of wrevel over de afwikkeling van de zaak werd uitgesproken, bleken de respondenten tevens ontevreden te zijn over de uiteindelijke afloop van de zaak. Ook was het onbehagen en de wrevel over de hulpverlening sterk in die gevallen, waar men uiteindelijk in de zaak berust had of de zaak had laten zitten.

In 15% van de gevallen waarin men tevreden was over de afloop, bleek men toch ontevreden over de hulpverlening en in 19% van de zaken, die niet naar tevredenheid van de cliënt afliepen, werd er niettemin in termen van tevredenheid over de hulpverlening gesproken.

6.6 Welke mensen helpen zichzelf?

Wij constateerden reeds dat een aantal mensen er in slagen zonder rechtshulpverlener hun probleem tot een oplossing te brengen. Deze manier om problemen op te lossen is niet alleen interessant omdat het wijst op de mondigheid van burgers, maar ook omdat het bevorderen van de eigen vaardigheid van rechtzoekenden een op den duur misschien wel veel goedkopere vorm van rechtshulp kan blijken te zijn, dan het steeds meer inschakelen van beroepshalve optredende dienstverleners. Bij de analyse van de 1087 ervaren rechtsproblemen hebben we dit aspect van self-help nader bekeken.

In één kwart van alle problemen werd self-help gebruikt. Tabel 34 geeft een overzicht van de verschillende manieren.

TABEL 34 ***Heeft respondent zichzelf geholpen en op welke manier*****?**

		%	**% *van totaal***
eigenrichting	21	7	2
brieven schrijven	138	46	13
aangetekende brief	29	10	3
bezwaarschrift indienen	17	6	2
opspelen, gaan praten	43	14	4
zich organiseren	15	5	1
lobbyen	5	2	0,5
self-help na bezoek aan instantie	32	11	3
	300	100%	28,5%
geen self-help	787		71,5

De belangrijkste vorm van self-help is het schrijven van brieven. In een klein aantal gevallen vond eigenrichting plaats. Dit laatste bleek samen te hangen met lage opleiding. Het werd hoofdzakelijk door mannen gedaan. De mensen die eigenrichting gebruikten hadden verhoudingsgewijs meer problemen gehad met strafrecht. Een gering vermogen om in de individuele sfeer problemen en conflicten op te lossen bracht mensen eerder in aanraking met het strafrecht, zelfs als deze problemen of conflicten juist niet op strafrechte-

lijk terrein lagen. Goede rechtshulp kan voor deze groep preventief werken, ervoor zorgen dat men niet te snel in allerlei sociale processen terecht komt, die cumulatief gaan werken: huurproblemen worden met bedreiging van de huisbaas opgelost, hetgeen leidt tot strafrechtelijke vervolging, hetgeen zelf weer financiële gevolgen heeft die leiden tot nieuwe huurschuld etc.

Niet verwonderlijk is het feit dat self-help (vooral het schrijven van brieven) sterk samenhangt met opleiding. Self-help hangt bovendien nog samen met leeftijd: jongeren zijn er vaardiger mee dan ouderen. Ook bleek het zelf schrijven van brieven in Amsterdam vaker voor te komen dan in de twee kleinere gemeenten. De vijf lobby-gevallen daarentegen vonden juist plaats in deze kleinere gemeenschappen. Daar werd bijvoorbeeld voor het verkrijgen van gemeentelijke vergunningen de betreffende wethouder rechtstreeks, soms zelfs aan huis benaderd. Hier vinden we op kleine schaal de politieke variant van rechtshulp, de patronage.

Patronage was in Rome een vroege voorloper van de advocatuur (cf. Cappelletti en Gordley 1972).

6.7 De afloop van de rechtsproblemen.

Sommige problemen eindigen vanzelf of bij toeval. Andere verdwijnen zodra zich nieuwe of andere gebeurtenissen voordoen of de omstandigheden zich wijzigen. In ons onderzoek hebben we enkele problemen geïnventariseerd, die op die manier de wereld uit waren geholpen, opeens geen probleem meer waren: men ging verhuizen, men had inmiddels (weer) een baan gevonden, men heeft een brief teruggeschreven en verder nooit meer iets over het probleem gehoord.

De afloop van problemen kan een nieuw aspect belichten van de niet vervulde behoefte aan rechtshulp. Dit geldt allereerst voor de problemen, die tijdens het interview aan de orde kwamen en waaraan door de respondent op nog geen enkele wijze iets was gedaan, waar dus ook nog geen rechtshulpinstantie aan te pas was gekomen. Analyse van dit type problemen geeft inzicht in de leemte in rechtshulp.

Vervolgens zijn er problemen waarbij respondenten ontevreden waren over de afloop of in de afloop berust hebben. Berusting vond niet steeds met volledige instemming plaats. De vraag rijst of bij deze problemen toch niet een deel van de leemte zichtbaar wordt. Al is het onmogelijk om de afloop van een bepaald probleem te reconstrueren, indien wél adequate rechtshulp zou zijn verleend.

De problemen die werden opgelost, omdat de persoon in kwestie berustte, zijn nog in een ander opzicht relevant. Bij een berusting komen velerlei lekenopvattingen over recht en rechtvaardigheid naar voren. Die opvattingen moeten ons inziens politiek serieus genomen en wetenschappelijk geanalyseerd worden. In deze lekenopvattingen kan een sleutel liggen voor het begrijpen van de kloof tussen leken en de officiële vertegenwoordigers van het recht: advocaten, rechters en bestuursambtenaren. De verwachtingen omtrent het recht en de rechtspleging (waaronder ook rechtshulp kan worden verstaan) vormen immers belangrijke bestanddelen in de legitimiteit, de geloofwaardigheid van het systeem.

Hoe belangrijk deze ontevredenheids- en berustingsgevallen kwalitatief ook zijn, onze gegevens tonen aan dat het grootste gedeelte van de problemen naar tevredenheid van de respondenten werd opgelost.

Tabel 35 geeft de frequenties.

TABEL 35 *Afloop van het probleem*.

probleem is afgesloten	- tevreden	527	48%		
	- niet tevreden	203	19%		
	- berust	85	8%		
	- laten zitten	26	2%		
		841	77%	841	77%
probleem is nog niet afgesloten	- nog bezig (met hulp)	85	8%		
	- slepende kwestie	28	3%		
	- nog niets aan gedaan	133	12%		
		246	23%	246	23%
				1087	100%

De grens tussen de categorie ‘laten zitten’ en ‘berust’ is misschien moeilijk te trekken. Bij een casuïstische analyse van deze gevallen is de aard van de door de respondenten spontaan gemaakte opmerkingen verschillend. Wij hebben de afloop van een probleem als ‘laten zitten’ getypeerd als in de reaktie van de respondent iets doorklonk van *onbelangrijkheid* van de kwestie voor de betreffende persoon. Berusting hebben we aangenomen als er sprake was van opmerkingen van *spijt*, van een *onmachts*gevoel of opmerkingen in de trant van ‘er is toch niets meer aan te doen’. Het laten zitten van een probleem was dan meer een actieve, door de respondent zelf genomen beslissing. Berusting wijst meer op een passieve, door omstandigheden ingegeven beslissing. Enkele voorbeelden kunnen onze indeling en terminologie verduidelijken.

Laten zitten

005/1973

Tweedehands brommer goedkoop gekocht ƒ 80,-.

Kort na de koop bleek het achterwiel verkeerd te zijn gespannen. Daardoor dure reparatie.

Van particulier.

Geen gedonder over gemaakt. Ik had hem tenslotte goedkoop gekregen.

070-1/1973

Vorig jaar heb ik steun aangevraagd bij de gemeente toen mijn W.W.-uitkering afliep. Dat ik dat kon doen stond in de brief die ik kreeg van de W.W. Toen ik op dat gemeentehuis kwam, zeiden ze dat ik 1 gulden per week *te veel* had verdiend. Waanzinnig hè?

Laten zitten. Erg vond ik het niet want de week daarop begon het nieuwe seizoen weer. Opmerking: respondente werkt al 25 jaar gedurende een aantal weken als serveerster in restaurants. Als het seizoen voorbij is gaat ze voor 26 weken in de W.W. Loopt de W.W. af dan begint het nieuwe seizoen.

134-2/1960

Bij de verdeling van de nalatenschap van mijn ouders moest één van mijn broers aan ieder van de kinderen ƒ 3000,- betalen wegens overbedeling.

Over die nalatenschap is wel contact geweest met een notaris, dat moet wel. Die vordering hebben we maar laten zitten. We wisten, dat hij geen geld had. Dat we niets zouden krijgen. Je maakt van zoiets geen zaak in de familie.

148-1/1973

Ik had mijn fiets geleend aan een vriend, die 17 jaar oud is. Hij bracht die fiets in de prak terug.

Ik heb hem laten repareren en de rekening (ƒ 25,-) aan de vader van die jongen gegeven. Die vader wilde het niet betalen. Ik vond zijn argumenten wel gek, maar ik heb het maar laten zitten.

236-1/1974

Tegenover het huis staat een woonwagen. De huiseigenaar (een oud-oom) verbood het jeugdige echtpaar met die ‘zigeuners’ om te gaan. Hoofdargument bleek te zijn: ‘Anders gebruiken ze ons water en onze W.C.’ Het verbod werd ondersteund door een sanctie: huuropzegging.

De zigeuners komen niet meer bij respondent, maar zij nog wel bij hen.

314-4/1965

Mijn pensioengrondslag is verkeerd, omdat mijn arbeidscontract per ongeluk een jaar verkeerd is gedateerd.

Het aantal dienstjaren is dus te klein.

Ik heb dat laten zitten.

319-2/1975

Ik werkte alleen op de koopavond als verkoopster. Op mijn loon werd WW-premie ingehouden. Toen de koopavond werd afgeschaft, kreeg ik geen WW-uitkering.

Het GAB wilde me niet inschrijven als werkzoekende, omdat dat soort werk (op koopavond) er niet meer was en ik in het laatste jaar geen 65 dagen had gewerkt. Bij de Detam en het GAB zeiden ze dat er al honderden mensen zoals ik hadden geïnformeerd. Omdat het om een klein bedrag gaat en de koopavond binnenkort weer ingevoerd wordt, heb ik er verder geen werk van gemaakt.

414/1975

Auto gerepareerd, maar die hadden geen originele remblokken geleverd. Moest opnieuw laten maken. Schade ƒ 150,-. Niets aan gedaan.

Overweging: voor die ƒ 150,- ga ik me niet in de sores steken.

420/1973

In verband met WW-uitkering geprobeerd om bijstand te krijgen. Werd afgewezen, omdat ik nog huursubsidie kreeg. Niet in beroep gegaan, want toen is mijn vrouw (verpleegster) gaan werken. Het ging om een paar tientjes.

448/1971

Bij de sociale dienst vroeg ik een uitkering (kostwinnersvergoeding) aan voor mijn vrouw, die als free-lance tekenares zeer onregelmatige inkomsten had. Ik zelf zat in militaire dienst. In eerste instantie werd de uitkering afgewezen.

Daarop ging ik in beroep bij het Rijk (departement van defensie).

Rijk: U heeft recht op die uitkering. De gemeente deed toen niets meer. Ze reageerden zelfs niet op twee brieven, waarin ik betaling van de uitkering vroeg. Toen heb ik het maar laten zitten. ‘Moreel gaf ik die ambtenaar wel gelijk, die zei: uw vrouw verdient in bepaalde maanden genoeg om de andere te overbruggen’. Vraag: Uiteindelijk weet ik niet of het Departement van Defensie iets te zeggen had over de kostwinnersvergoeding door de gemeente. Wie heeft eigenlijk de beslissingsmacht?

Berust

043-4/1969

Respondent was voor 50% invalide verklaard, maar werkte in feite nog voor 80% bij Y (= naam van zeer grote industriële onderneming). In 1969 werd ik door de bedrijfsarts volledig afgekeurd. De bedrijfsarts stuurde me naar de arts van het GAK. Die heb ik gevraagd om mijn zaak bij Y te bepleiten omdat ik feitelijk nog voor 80% kon werken. Daar heb ik niks meer van gehoord en ik werd volledig afgekeurd. Daarmee was ik het niet eens.

Ik heb geen beroep aangetekend omdat je tegen zo'n groot bedrijf als Y toch niks klaar kunt spelen. Bovendien wist ik dat het beleid van Y er op gericht is om alleen mensen die voor 100% kunnen werken in dienst te houden.

Respondent had de laatste tijd veel vaker gehoord dat er bij Y werknemers ‘weggemoffeld’ werden via de W.A.O. in plaats van een herplaatsing binnen het bedrijf.

084-4/1970

Op de vraag naar contacten met notaris:

‘Zouden we wel graag gehad willen hebben’. De vader van respondente was gescheiden en hertrouwd toen zij 4 jaar was. Nu was vader overleden en hadden de kinderen van de tweede vrouw alles geërfd. ‘Het was een grote groentezaak, hij had wel wat geld’.

‘Hadden we toen maar naar een notaris gegaan, als we een notaris hadden gesproken over de verdeling van het geld.’

Niet gedaan: ‘dan moet je ƒ 500,- storten’. Wel met broers besproken, die zeiden: ‘laat toch zitten, je krijgt toch niets’.

132-2/1970

Ik werkte halve dagen als verkoopster in een slagerswinkel. Ik verdiende niet veel. Toen ik na 1 1/2 maand om opslag vroeg, zei de baas, dat sommige klanten bezwaar hadden gemaakt tegen mijn duitse accent en dat hij mij in mijn proeftijd wilde ontslaan. We hadden echter niets over een proeftijd afgesproken.

Ik was zo verontwaardigd over die leugenachtige beweringen over mijn accent (de klanten waren juist zeer tevreden over mij), dat ik meteen ontslag heb genomen. Later hoorde ik, dat ik veel minder dan het minimumloon had ontvangen en dat hij mij helemaal niet zomaar had kunnen ontslaan, omdat geen proeftijd was afgesproken. Ik heb het maar laten zitten. Wat had ik eraan kunnen doen?

132-3/1972

Mijn man is ondergrondse mijnwerker. Toen hij in verband met de a.s. mijnsluiting in Duitsland ging solliciteren, werd hij afgewezen, omdat daar gemaakte longfoto's

aantoonden, dat hij 30% stof in één long had. De nederlandse mijnen willen hem echter geen invaliditeitsrente geven.

Mijn man ging naar zijn huisarts. Die verwees hem naar de medische dienst van de mijnen. De bedrijfsarts daar gaf hem na een uitgebreid onderzoek een schouderklopje en stuurde hem de mijn in. ‘Er zou helemaal geen stof in zijn longen zitten’; maar op de duitse foto's kan je dat wel zien. Niemand op de mijn wilde ons verder helpen. Via een ex-werkgever van mij in Duitsland kwam ik in contact met een duitse advocaat. Die adviseerde mij een nederlandse advocaat in te schakelen, omdat nederlands recht van toepassing was. De duitse advocaat rekende niets. Over die advocaat was ik zeer tevreden. In telefoonboek vond ik het adres van een nederlandse advocaat. Ik vroeg die advocaat telefonisch om rechtsbijstand bij het schrijven van een brief aan de mijn. Voordat ik verder iets kon zeggen, zei advocaat: ‘Weet u dat dat geld kost? Heeft u een certificaat of betaalt u zelf?’ Als ik zelf kon betalen, wilde deze advocaat wel helpen, anders niet. Ik vond dit zo vernederend en werd zo bang voor hoge kosten, dat ik de hoorn op de haak heb gelegd en verder niets meer aan deze zaak heb gedaan. ‘Ik wantrouw de advocatuur en het recht. Waarom hebben advocaten geen spreekuur, waar je zo kan binnen lopen om advies te vragen?’

146-3/1950

Ik ben op een stomme manier ontslagen. Ik weigerde om naar het magazijn te gaan met

een goede reden. Onze voorwerkster bracht het op een verkeerde manier over aan de baas en toen werd ik op staande voet ontslagen.

Ik heb er niets aan gedaan. Ik zou na zo'n voorval toch nooit meer bij dat bedrijf willen werken, je bent dan verder toch de zondebok.

164-1 / 1972

De aanvraag voor een studiebeurs voor mijn broer werd geweigerd, omdat mijn vader 'te veel' WAO krijgt.

Mijn ouders hebben geen beroep ingesteld. Kan dat dan?

265-1 / 1974

Toen ik de auto van de buurvrouw leende om mijn en haar kinderen naar school te brengen, heb ik de voorruit beschadigd.

Ik heb mijn WA-verzekering geschreven; die weigert uit te betalen; de brief van de verzekering is in zo'n duistere en moeilijke taal geschreven dat ik er niets van begrijp; mijn verzekeringsagent zegt dat er niets aan te doen is. Ik geloof dat ik het maar laat zitten. Ik vind het wel onredelijk, daar betaal je toch premie voor.

300-1 / 1971

Na 40 dienstjaren bij het onderwijs, werd ik teruggezet: ik kreeg minder lesuren. Ze wilden me eruit werken i.v.m. de invoering van de MAVO. Het schoolhoofd en de inspectrice zeiden, dat ik medische uren en een medische keuring moest aanvragen voor een ABP-pensioen. Ze wilden me kennelijk laten afkeuren, want mij mankeerde toen niets.

Ik ben naar de vakbond gegaan. Die hebben me toen laten zitten. Ik heb er niets aan gehad. Mijn huisarts gaf het advies me neer te leggen bij mijn afkeuring, ook al was ik kerngezond. Ik heb toen maar berust. Naar het Ambtenarengerecht gaan is toch zinloos. Daar krijg je geen recht. De tegenpartij (school, consulent, inspektie) heeft alles op papier en ze dekken elkaar. Ik vind dat nog steeds onbillijk.

314-1 / 1948

Ik had bij ontslag nog drie weken loon te vorderen.

Naar juridisch adviseur van de vakbond gegaan, die zeiden dat het proceskostenrisico te groot was en dat ik het maar moest laten zitten. Ik was daar zo ontevreden mee, dat ik mijn lidmaatschap mede naar aanleiding van dit geval heb opgezegd. Aan de zaak heb ik verder niets meer gedaan.

Ontevreden

002-4 / 1972

Toen er op een gegeven moment in de straat waar ik woon een huis leeg kwam te staan ben ik daar meteen ingetrokken. Dit deed ik om mijn woningzoekende dochter aan een huis te helpen vlak bij dat van ons zodat zij mijn vrouw die nog al eens ziek is, gemakkelijk kon verplegen. De woningbouwvereniging schreef mij dat ik de woning meteen moest verlaten.

Naar de vakbond voor advies. Vakbond: maak meteen huur over aan de woningbouwvereniging. Deze werd echter geweigerd. De vakbond schreef toen enkele brieven naar de woningbouwvereniging om mijn zaak te bepleiten. Haalde niets uit. Naar het gemeentelijk bureau voor huwelijksmoeilijkheden: dit ligt niet op ons terrein. Naar sociale dienst, afd. bijzonder maatschappelijk werk, maar ook deze kon niks doen. Toen naar de G.G.D. Deze gaf mij een mondelinge urgentie-verklaring. Mijn huisarts gaf mij een medisch attest waaruit bleek dat wij die woning dringend nodig hadden. Op het spreekuur geweest van A (= naam van een kamerlid). Deze schreef brieven naar de woningbouwvereniging, maar ook dat haalde niets uit. Ook de wethouder schreef brieven eveneens zonder succes. In deze zaak heb ik ook de burgemeester een brief gestuurd. Daar heb ik geen reactie op gehad omdat ik zijn privé-adres had gebruikt en niet zijn ambtelijk adres.

In december 1972, na een half jaar, werd ik voor het kantongerecht gedaagd door de woningbouwvereniging. ‘Ik heb het proces zonder verdediger gevoerd, die heb je daar niet nodig. De zaak heb ik wel verloren, maar werd tot 145 gulden boete veroordeeld’.

‘De woningbouwvereniging treedt dictatoriaal op. Het was geen zuiver spel omdat de ad-

ministrateur mij rancuneus tegenwerkte, omdat ik tien jaar geleden wat moeilijkheden met hem had gehad.'

025-1 / 1958

Volgens de dokter van het Groene Kruis had ik 70% silicose in mijn longen. De bedrijfsarts stuurde me naar het longeninstituut. De dokters daar vonden niet *voldoende* silicose voor een verklaring van invaliditeit. Ik was het daar niet mee eens.

Naar een advocaat van de mijnbond. Plotseling krijg ik bericht dat de zaak (in hoger beroep!) voor was geweest en dat mijn verzoek was afgewezen. Het is toch geen stijl dat ik niet opgeroepen was. Daarna meteen mijn lidmaatschap van de mijnbond opgezegd.

084 / 1973

Probleem van man.

Op weg naar Meerssen ongeluk gezien, politie gebeld en alles wordt opgenomen. Politie zegt 'U kunt wel gaan.' Drie weken later krijg ik bericht dat ik ƒ 2960,- moet betalen wegens schade toegebracht aan automobiel. Tegenpartij was directeur van belastingen, hij was van alles. Ik ga terug naar Rijkspolitie in Meerssen, die zegt 'Moet u niet intrappen'. De zaak is wel voor de rechtbank geweest. Goed afgelopen. Maar ik doe het nooit meer d.w.z. helpen bij een ongeval. (Interviewer: het was niet op te maken hoe het zich afgespeeld had.) Man beweerde dat hij een ongeluk gezien had en als getuige was opgeroepen. De tegenpartij, directeur, kreeg echter getuigengeld.

'De rechter zei tegen hem Ga u uw getuigengeld maar halen en ik werd onder voorbehoud gestraft'.

093-1 / 1974

Dat eeuwige dak lekken. Zolang we hier wonen hebben ze ons laten wachten. 42 jaar lang. Nu zijn we wel bezig om de huurverhoging niet te betalen. Met een actiegroep. De huur moet ƒ 7,- omhoog. Marcel van Dam zegt: de bouwvereniging is gemachtigd om de huur te verhogen. Voorzitter zegt dat we moeten kiezen tussen renoveren en saneren.

103-1 / 1969, loopt nog

Onenigheid over ruilverkaveling. Ik ben al 5 jaar bezig om mijn recht te krijgen. Vader had ruilverkaveling afgetekend, maar ik kom er later achter, dat het recht van opstal van de schuur niet mede was opgetekend. Nu is de schuur door de neus geboord. Ik loop allerlei instanties af, iedereen geeft me gelijk, maar ik krijg mijn recht niet.

‘Het recht is voorbij’. Ik kan nog de staat aanspreken voor schadevergoeding, maar als we er aan beginnen kost het ons ƒ 10.000,- als we het hoogste recht zoeken. De schuur is niet zoveel waard.

De advocaat helpt me, maar ja hij kan het niet winnen, juridisch was de zaak bekeken.

Heb nog kamerlid ingeschakeld, toen Hoofd van de Cultuur-Technische Dienst. Die komt nu met me praten. ‘Het kost geld, het gaat me geld kosten’.

Heb nog geprobeerd een regeling te treffen met die anderen, maar die wilden niet. Het zou een ramp zijn als er niets aan gedaan werd. Mijn hele leven zal het me bijblijven.

131-2 / 1971

Mijn man was vroeger inspekteur bij de sociale verzekeringswetten bij een regionale bedrijfsvereniging. Toen het kantoor werd verplaatst ontving hij wachtgeld. Daarop werd WW- en WAO-premie ingehouden. Toen hij een hartinfarct kreeg weigerde de bedrijfsvereniging een uitkering, omdat hij op wachtgeld stond. Vergelijk met een rijksambtenaar. Hij kreeg alleen de betaalde premie terug.

Behalve het schrijven van boze brieven hebben we er niets aan gedaan. We hebben wel gedacht aan het inschakelen van de Bond of de Ombudsman, maar wegens de ziekte van mij is daarvan niets gekomen. Mijn man had de letter van de wet tegen zich. Daar kan je niets aan veranderen. Het is ons wel erg tegengevallen, dat we zo zijn behandeld door de bedrijfsvereniging, nadat mijn man daar zelf jarenlang had gewerkt.

200-2 / 1965

Bij het keren raakte een vrachtwagen ons tuinhek. ƒ 100,- schade. Chauffeur reed weg,

maar we wisten wie het was.

Politie gebeld. Het leek wel of de politie het de gewoonste zaak van de wereld vond: waar maakten we ons druk over?

Op aandrang van ons zou de politie er toch wat aan doen. Politie belde ons naderhand op: de vrachtwagenchauffeur zegt dat hij het niet heeft gedaan.

204-3 / 1971

We waren het niet eens met de herverdeling van het land door de ruilverkavelingscommissie.

We hebben een advocaat in de arm genomen, net zoals veel andere mensen hier uit de buurt, die het niet eens waren met de verdeling door de commissie.

Via een kennis waren we aan deze advocaat gekomen. De advocaat heeft de zaak voor de Rechtbank in Arnhem gebracht, maar verloor de zaak. Een en ander duurde een jaar en kostte ons ƒ 400,- à ƒ 500,-. Dat bedrag viel ons mee, ook al omdat de advocaat erg zijn best deed. (Kwam een paar keer op bezoek). In de ruilverkavelingscommissie zat een boer, die we een stuk land moesten afstaan. Daarover ging de zaak. Dat die boer in die commissie zat was oneerlijk.

307-2 / 1973

Door omstandigheden kon ik een schriftelijke cursus niet afmaken. Volgens de kleine lettertjes moest ik toch het hele lesgeld betalen. Daar was ik het niet mee eens.

Ik heb uiteindelijk betaald, toen met een deurwaarder werd gedreigd. Het ging om ƒ 68,-. Ik vond het onbillijk omdat het niet mijn schuld was.

383-1 / 1974

De werkgever van man respondente weigerde bericht te sturen naar het GAK, waardoor het gezin geen ziektegeld ontving. Al snel ontstond een moeilijke financiële situatie zodat het aanvragen van bijstand noodzakelijk werd.

Eerst telefonische contacten tussen werkgever, GAK en respondente, die niet naar de werkgever toedurfde: ‘Ik sla een pispot op zijn hoofd stuk, ik loop bij de maatschappelijk werkster’ (werkgever heeft een winkel in sanitair). Aangezien hier niets uitkwam, naar de sociaal raadsvrouw. Lange wachttijden; ‘Je zit daar met Jan en alleman, Surinamers en zo’. Sociaal raadsvrouw belt het GAK en werkgever, gaf het advies eventueel een advocaat in te schakelen en in ieder geval lid te worden van een vakbond en verwees door naar de bijstand. Na twee en een halve dag wachten en doorverwezen worden en praten uiteindelijk met ƒ 100,- van de bijstand naar huis. Zeer ontevreden. Een week later kregen ze ziektegeld, waarvan ze onmiddellijk de bijstandsuitkering terugbetaalden. Op de volgende ziektegelduitkering werd nog eens die ƒ 100,- ingehouden. Weer naar de bijstand om dubbele betaling terug te krijgen. Uiteindelijk gelukt.

Man verwacht snel ontslag als hij weer gaat werken, aangezien ‘de sfeer nu helemaal verpest is’. Dreigende werkeloosheid.

Tevreden

040-4 / 1963

Omdat mijn vrouw ‘graag bij postorderbedrijven mocht kopen’, had ik W. (naam postorderbedrijf) een brief geschreven: niks meer leveren zonder mijn handtekening. W. antwoordde: accoord.

Mijn vrouw kocht weer bij W. voor 200 gulden en kreeg alles toch geleverd. Natuurlijk betaalde ik niet. W. schakelde een incassobureau in.

Naar de juridische dienst van mijn bond. Die heeft het voor mij opgelost zodat ik niets hoefde te betalen.

048-2 / 1973

Tot voor een jaar woonde ik op een kamer in het huis van mijn zus en zwager. Zij huurden het huis van de gemeente. Omdat ik mijn positie van onderhuurder wel wat zwak vond wilde ik een woonvergunning van de gemeente hebben.

Een raadslid, waar ik altijd op stemde en die ik ook persoonlijk ken heeft dat voor mij in orde gemaakt.

‘Ik stem altijd op iemand die ik goed ken en die in een kleine partij zit. Op dat soort mensen kun je tenminste een beroep doen.’

096-1 / 1971

Levering van Readers Digest. Kreeg serie platen gestuurd. Heb ik betaald maar kreeg achteraf weer een rekening. Zelf twee keer geschreven, daarna naar de advocaat van de Bond gegaan. Nooit meer iets van gehoord.

142-2 / 1971

Onze inwonende dochter van 16 jaar was ziek. De huisarts zei, dat ze niet mocht werken, maar het G.A.K. zei dat ze best kon werken.

De huisarts raadde mij aan naar de Gemeentelijke Sociale Dienst te gaan. Daar kreeg mijn dochter voorlopig bijstandsuitkering. Daarna heeft de Gemeentelijke Sociale Dienst met het G.A.K. in orde gemaakt, dat mijn dochter opnieuw is gekeurd. Toen heeft ze alsnog ziektegeld gekregen. Dat is met de bijstand verrekend. Over de Gemeentelijke Sociale Dienst ben ik zeer tevreden.

145-5 / 1970

Ik werkte als verkoopster in een dameszaak: Na mijn ontslag weigerde de werkgever mijn vakantiegeld te betalen.

Eerst nadat ik een aangetekende brief had geschreven kreeg ik dat geld na drie maanden.

202-4 / 1972

Nieuwe huisbaas bood een nieuw huurcontract aan, waarbij ik binnen veertien dagen uit huis gezet kon worden.

Meteen naar de vakbond, vòòr de ondertekening van het huurcontract. Met een door de vakbond verbeterd contract naar de huisbaas. Die ging daar niet mee accoord. Nu heb ik nog steeds het oude contract.

224-2 / 1973

Ik had tegen mijn zoon gezegd: wil jij dat papier voor mij verbranden? Bij dat verbranden kwam een tent van een klant onder de vuurregen te liggen. Ik informeerde, of deze klant schade had. Dat was niet het geval. Na twee dagen bleek, dat er toch schade was: een klein brandgaatje. Ik zei, dat ze dat wel op mijn kosten zouden kunnen laten repareren. De reparatie schatte ik op ƒ 5,-. Na drie maanden kreeg ik een rekening van ƒ 450,-. Ik naar de Verzekeringsmaatschappij, maar,

omdat ik zo eerlijk, of moet ik zeggen stom was er bij te zeggen, dat ik de opdracht had gegeven die paperassen te verbranden, hoorde ik, dat ik niets kon krijgen. Tegen de agent zei ik, dat je bij hen moest liegen, wil je het winnen. De agent voelde met me mee en zei, dat hij zou doen wat hij kon. Daarop schreef de agent een brief aan de klant, waarin hij stelde, dat de schade aan de tent in de twee dagen na de brand wel door een van zijn kinderen veroorzaakt had kunnen zijn en dat ze daarom geen geld van de verzekering zouden ontvangen.

‘Ook dit is niet eerlijk: de wereld wordt corrupt.’

‘Dit soort zaken brengt me in de war.’

328-1 / 1974

Beslissing op aanvraag huursubsidie duurde erg lang. Meer dan een half jaar. Ik wist niet of ik deze flat zou kunnen betalen/bewonen. Ik had op de TV gezien hoe je huursubsidie moest aanvragen. De aanvraag indienen ging snel.

Niets gedaan. Uiteindelijk subsidie gekregen.

328-5 / 1967

Echtscheiding: ik liep er toen al jaren over te denken. Toen we met verlof in Nederland waren, zijn we er meteen mee begonnen.

We (mijn man en ik) zijn direct naar een advocaat gegaan, die we uit het telefoonboek hadden gevonden.

De advocaat heeft het binnen anderhalve week in orde gemaakt. Daarover waren we tevreden. Het kostte ƒ 750,-.

Het vonnis is nooit ingeschreven bij de Burgelijke Stand omdat we ons toen - jammergenoeg - weer verzoend hebben.

457-2/1958

Toen mijn man overleed, moest ik bij de gemeente voor bijstand aankloppen. Ik trof daar wel een enorme bullebak van een ambtenaar. Zo keek die vent, toen hij bij mij op bezoek kwam, zonder dat ik hem daar toestemming voor gegeven had, in mijn kelder. Daar heb ik me over beklaagd. 'Trekt u zich maar niets van die man aan, dat is een Fries!'

Ik zal nooit meer naar sociale zaken gaan, tenzij ik niet anders kan. Bijstand wel gekregen.

351-1/1969

Ontslagkwestie. Na een ernstig ongeluk, ben ik 1 1/2 jaar ziek geweest. Bij terugkomst ben ik op staande voet ontslagen onder de beschuldiging van diefstal.

Ik ben meteen naar de arbeidsbeurs gegaan en via hun heb ik een advocaat pro deo gekregen. Ik heb 2 à 3 keer met hem gesproken. De werkgever had geen bewijzen. Ik heb het gewonnen. Mijn achterstallige weekloon en vakantiegeld heb ik uitgekeerd gekregen. Geen kosten advocaat.

481-1/1974

Echtscheiding.

Via de werkgever hoorde ik van de pro deo advocaat. Die advocaat was een kennis van de werkgever. Ik ben zeer tevreden over de wijze waarop hij mij heeft geholpen. Geen kosten, weinig tijd kwijt.

Uit tabel 35 blijkt dat bijna een kwart van alle problemen op het moment van het interview nog niet waren opgelost of afgehandeld. Een derde hiervan was reeds in een stadium van hulpverlening. Ook bij de slepende kwesties was vaak hulp aanwezig. Een geval werd in deze categorie ingedeeld, als veel nadruk viel op de onzekerheid over de afloop van een langdurig probleem. Lange duur van een procedure gekoppeld aan onzekerheid is een situatie die niet veel rechtzoekenden rustig kunnen verdragen. Toch gaat het rechtssysteem er in feite van uit dat alle burgers dit aspect van juridische vaardigheid bezitten (Selznick 1969). Bij de problemen waaraan nog niets gedaan was ten tijde van het interview, bleek ook veel onzekerheid te bestaan; nu echter onzekerheid over de toekomst of onzekerheid over bepaalde rechten of plichten van de respondent.

Casuïstiek van bij de respondenten levende problemen

Eén aspect van de leemte, dat in ons onderzoek onbetwist naar voren kwam, is de behoefte aan informatie. Deze behoefte betreft zowel inlichtingen over de verdere

gang van rechtshulp en rechtspleging, als over allerlei specifieke rechten en plichten. Vaak gaat het om de afbakening van bevoegdheden. Bevoegdheden van instanties jegens individuele personen, van verwanten onderling of van andere personen waar men mee te maken heeft. Men kan verschillend oordelen over de mate, waarin zulke vragen een rechtsprobleem zijn, en een verschillend antwoord geven op de vraag wie in deze behoefte aan informatie moet voorzien. Wij menen echter dat dergelijke vragen van informatieve aard tot rechts(hulp)problemen gerekend moeten worden. Het rechtssysteem en vooral de rechtspleging vooronderstelt een zekere gelijkheid van burgers in de mate van geïnformeerdheid. Het beschermt in extreme gevallen zelfs de niet-geïnformeerde. De volgende casuïstiek van problemen suggereert echter dat evenzeer in niet-extreme gevallen rechtsbescherming

geboden is en wel via adequate rechtshulpverlening in de vorm van informatie en advies.

Een nauwkeurige en begrijpelijke beantwoording van deze op het eerste gezicht soms eenvoudige vragen vereist vaak een grondige kennis van het betreffende rechtsgebied. Beantwoording van deze en soortgelijke vragen vraagt bovendien om kennis van recht èn praktijk op zeer uiteenlopende rechtsgebieden.

010/1974

Ik ben het niet eens met de regeling dat wanneer er nog een van mijn ouders in leven is, de kinderen al iets van het nagelaten vermogen kunnen opeisen, zodat bijv. het huis verkocht moet worden. Kun je dat nu met een testament zo'n situatie vermijden? Hoe duur is dat?

027/1974

Heb ik nog recht op een pensioen van de mijnen waar ik in totaal een jaar of vijf gewerkt heb? Ik heb gehoord dat je er tien jaar gewerkt moet hebben, maar ben daar niet zeker van.

028-1/1974

Hoe lang blijft het strafblad geregistreerd? Hoelang speelt zo'n strafblad bij sollicitatie naar een overheidsfunctie een rol?

(Hij was 13 jaar geleden door de kinderrechter veroordeeld tot een geldboete wegens diefstal van radio uit een auto. Hij is nu bezig met sollicitatie en zit met dit probleem.)

028-3/1974

Ik heb een auto op afbetaling gekocht. Afbetalingstermijn 3 jaar. Nu ontdekte ik onlangs dat de garage bij wie ik die auto gekocht heb, hem voor twee jaar all-risk verzekerd heeft. Dat kost me 437 gulden per jaar.

Binnenkort moet ik de premie voor het tweede jaar betalen; ik wil de auto niet meer all-risk maar alleen W.A. verzekeren. Kan dat?

049-4/1974

Hebben kinderen die van school komen recht op werkloosheidsuitkering?

053-2/1974

Respondent werd in 1972 verhoord i.v.m. heling. ‘Je hoort er nog wel van’, zeiden ze na het verhoor. Nooit meer iets van gehoord. Hij wilde wel eens weten wanneer of de zaak nu definitief door de Officier van Justitie is laten schieten.

096-2/1974

Wat zijn de rechten van een toeziend voogd? Broer is toeziend voogd van mijn zoon.

115-3/1974

Student wilde weten wat de juridische consequenties zijn van zwart werken bij ontslag, ziekte e.d.

Tevens wilde hij weten of je een recht op herkeuring hebt voor militaire dienst, hoe vaak, en hoe?

132/1974

Mijn dochter, die in Duitsland werkt wil daar met haar duitse vriend gaan samenwonen, maar niet trouwen. Wij vinden het goed, maar is dat strafbaar? Als ze zich uit het bevolkingsregister hier laat uitschrijven, mag ze dan later nog terugkomen naar Heerlen? Ik zit daar heel erg over in.

Aan wie moet ik daarover nu om raad vragen?

Interviewer beantwoordt deze vragen. Aan het einde van het interview vraagt respondent: ‘Hoeveel ben ik u verschuldigd?’ Wordt beloond met een plak chocolade.

132-4/1974

Straks gaat de mijn dicht. Mijn man moet dan een jaar in de overbrugging tot aan zijn pensioengerechtigde leeftijd. Hoeveel wachtgeld en pensioen zullen wij krijgen? Wat zal daar netto van overblijven? Mag mijn man werken tijdens de overbrugging?

Het loopt al jaren (dat de mijnen dicht zullen gaan), maar ik heb er nog niets aan gedaan. Waar moet ik naar toe? Op de mijn wil ik geen inlichtingen meer vragen.

146-2/1974

Ik zou graag inlichtingen willen hebben over de rechten van de in gemeenschap van goederen getrouwde vrouw en man op de gemeenschappelijke inboedel.

Je leest daar wel eens over in damesbladen. Maar ik wil het precies/zeker weten.

Het is niet acuut nu, daarom heb ik er nog niets aan gedaan. Waar moet je dan naar toe?

149-4/1974

Ik heb vijf jaar overbrugging (= WW) tot mijn pensioengerechtigde leeftijd (60 jaar) voor de boeg. In die tijd mag je niet werken, anders verlies je je overbrugging. Ik zou daar wel eens precies advies over willen hebben.

Tot nu toe heb ik er alleen met mensen van de mijn over gesproken. Ik zou er wel eens met een onafhankelijke deskundige over willen praten. Maar wie?

162-1/1974

Mijn moeder zit in een bejaardenhuis en wil, net zo als alle andere bewoners van dat tehuis, vermindering van luister- en kijkgeld. Hoe moet ik dat doen?

Ik weet de weg niet. (Interviewer: postkantoor en zo nodig burgerraadsman.)

162-4/1974

Mijn moeder zit in een bejaardentehuis. Nu kreeg ze een aangifte-formulier IB van de belastingdienst toegestuurd. Maar ze heeft alleen maar AOW. Wat moet ik nu doen?

Resp. heeft nog geen aktie ondernomen. (Advies van interviewer: gaan praten met iemand op het belastingkantoor.)

206-1/1975

Zoon van 15 jaar gaat niet meer naar school. (‘met een hond, die geen vlees lust, kan je niet jagen’). Hij werkt nu 5 maanden op een bedrijf (ƒ 125,- per week; baas

betaalt sociale lasten). Nu gaat vrijdag a.s. het bedrijf sluiten. Vraag: komt mijn zoon in aanmerking voor WW? Hij wordt over 14 dagen 16. Ik ben bang, dat hij door het GAK met een kluitje in het riet wordt gestuurd. Nog een vraag: tot wanneer is iemand nog leerplichtig?

206-5/1975

We hebben drie ongelukkige (= zwakzinnige) kinderen in een kindertehuis. De kinderbijslag wordt automatisch ingehouden. Maar mijn kinderen komen met de vakantie en soms het weekend thuis logeren. Kan ik daar geen geld voor krijgen? Kan ik een gedeelte van de kinderbijslag terugkrijgen?

228/1975

Voor wiens rekening komen de reparaties van de centrale verwarming in een huurhuis?

249-4/1975

We hebben enige weken geleden een nieuwe auto gekocht. Die auto werd gisteren geleverd. Inmiddels is de koopprijs verhoogd, nu wilde de garage van ons die nieuwe, hogere prijs hebben. Hij zegt dat dat in de algemene verkoopvoorwaarden staat.

Eigenlijk zou ik naar de rechtbank in Arnhem moeten gaan om na te lezen of dat wel mag, maar ja dat is zo'n werk. We weten nog niet wat we eraan gaan doen.

252-4/1975

Met mijn tweede vrouw ben ik op huwelijkse voorwaarden getrouwd; hoe kan ik voorkomen dat mijn eerste vrouw na mijn dood t.b.v. de kinderen uit mijn eerste huwelijk beslag op ons huis zal leggen?

Ik wilde dit aan de wetswinkel in Wageningen, waarover ik in de krant heb gelezen, gaan vragen.

252-5/1975

Heeft mijn vrouw, die een tijdelijk dienstverband van 50 weken bij een onderwijsinstelling is aangegaan, na afloop van die periode recht op WW?

264-1/1975

Nu we ouder worden en over een bejaardentehuis moeten gaan denken voor de toekomst, rijzen er allerlei problemen: wat moet je doen: aanvragen subsidie voor afbraak kassen? Hoe hoog zal de bedrijfsbeëindigingsbelasting zijn? Zou je ooit zelf een bejaardenflat kunnen betalen?

Tot nu toe hebben we er alleen maar met vrienden over gepraat.

264-3/1975

Iemand wil een stuk land van ons pachten voor een paar jaar. We willen zeker zijn dat hij er na die tijd weer af gaat, zodat wij de grond zonodig vrij kunnen verkopen; hoe doe je dat?

Interviewer verwijst naar de jurist van de Gelderse Mij. van Landbouw, waarvan respondent lid is.

265-2/1975

Als mijn pleegouders, in wier hofstede ik woon met mijn gezin, naar een bejaardentehuis gaan, kan de bijstand of het bejaardentehuis de hofstede dan verkopen, zodat wij op straat komen te staan?

'Nu u toch hier bent'. Interviewer adviseert naar gemeentehuis te gaan om inlichtingen over toepassing verhaalsrecht te vragen en eventueel huis van pleegouders te kopen met zakelijk woonrecht voor ouders.

281-3/1975

Ze willen de bocht van de weg gaan verleggen. Wat zijn mijn rechten tegenover de gemeente? Je vindt het probleem te klein om er advies over te gaan vragen bij advocaat.

282-1/1975

Ik zou wel willen weten hoe het zit met debiteuren. Hoe zou je die betaald krijgen? We sturen ze eerst een herinnering.

325-5/1975

Ik wil graag weten of de opzegtermijn 6 of 4 weken is, als je per maand betaald wordt.

331-1/1975

Ik zou graag inlichtingen willen hebben over je rechten, als huurder en over de onderhoudsplicht van de verhuurder; als er zich dan iets voordoet, dan weet je wat je positie is.

Nog niets aan gedaan; nu u toch hier bent, kunt u me wel wat inlichtingen geven. Als er een acuut probleem ontstaat, dan zal ik wel naar een wetswinkel of sociaal raadsman gaan.

419/1975

Onderbreking van pensioenopbouw. Had een bedrijfspensioen. Hier ben ik erg in benadeeld door het wisselen van betrekking. In 2/3 van mijn pensioen bekort. Groot nadeel in vergelijking met ambtenaren. Het recht van de burgerman schiet hier tekort.

463/1975

Hoe kunnen we regelen, dat onze kinderen in geval, dat we beiden overlijden (b.v. door een ongeluk) bij vrienden van ons terecht komen en niet in een willekeurig kindertehuis.

Als we de afloop van problemen in relatie brengen met sociale kenmerken van de respondenten, dan blijkt allereerst de geografische locatie van belang te zijn. In Heerlen blijken de respondenten minder vaak tevreden te zijn (42% tegenover 52% in Amsterdam) en iets meer te berusten. De actuele

problemen zijn echter in Heerlen het meest frequent (17%), iets minder frequent in Valburg (15%), maar het minst in aantal in Amsterdam (8%). Dit gegeven kan verklaard worden, uit de geringe spreiding van rechtshulpverleners in Heerlen en Valburg en/of een geringere juridische vaardigheid in die plaatsen. Een makro-sociale ongelijkheid in de verdeling van rechtshulp komt hier naar voren. Hiermee komt de vaak overheersende aandacht voor rechtshulpvoorzieningen in de randstand Holland in een nieuw licht. Voorzieningen in half-verstedelijkte gebieden en op het platteland zijn evenzeer gewenst. Wel zullen deze voorzieningen dan op andere wijze moeten worden georganiseerd.

TABEL 36 ***Aantal problemen naar gemeente en naar afloop***

	Valburg		***Heerlen***		***Amsterdam***		***Totaal***	
afgesloten en tevreden	116	51%	150	42%	261	52%	527	48%
afgesloten en niet tevreden	34	15%	62	17%	107	21%	203	19%
afgesloten en berust	20	9%	37	10%	28	6%	85	8%
afgesloten en laten zitten	3	1%	10	3%	13	3%	26	2%
nog bezig	14	6%	29	8%	42	8%	85	8%
slepende kwestie	5	2%	10	3%	13	2%	28	3%
leeft nog, nog niets aan gedaan	35	15%	60	17%	38	8%	133	12%
	227	99%	358	100%	502	100%	1087	100%
aantal respondenten	95		173		188		456	

Correlatieberekening tussen het aantal problemen met een bepaalde afloop en andere sociale kenmerken toont ons, dat berusting meer voorkomt bij een lagere opleiding en bij de groepen buiten het arbeidsproces, met name de uitkeringsgerechtigden. Deze groepen missen waarschijnlijk het surplus aan vermogen (geld, kennis, kennissen en informele relaties, psychisch uithoudingsvermogen) dat nodig is om problemen zelfstandig en adequaat aan te pakken. De slepende kwesties komen meer voor bij de groep met lagere inkomens.

TABEL 37 ***Correlaties tussen afloop van problemen en sociale kenmerken (Kendall Tau)***

aantal problemen per respondent dat als volgt afliep:	urbanisatiegraad	periferiecentrum	plaats in het arbeidsproces	opleiding	inkomen	leeftijd	alleenstaand, niet alleenstaand	man - vrouw	toevoegingsgrens
afgesloten en tevreden	.10		.09			.13			
afgesloten en niet tevreden	.14					.11			
afgesloten en berust			-.13	-.07					
afgesloten en laten zitten									
nog bezig met hulp									
slepende kwestie					-.07	.07			-.11
probleem leeft nog, nog niets aan gedaan	-.09				-.10		-.08		

Een groot deel van de nog levende problemen wijst op de behoefte aan informatie. Deze informatiebehoefte is verhoudingsgewijs groter in de lagere inkomensgroepen en bij alleenstaanden (zie tabel 37).

Verschillen per rechtsgebied

Wanneer een bepaalde afloop van problemen iets zegt over de noodzaak om aandacht aan die problemen te besteden, is het nuttig om te weten of die niet gunstig aflopende problemen zich op specifieke gebieden afspelen. Een inventarisering van afloop naar rechtsgebied kan nooit meer dan globaal zijn. Op welke gebieden vindt men de grootste ontevredenheid, op welke gebieden het grootste aantal levende problemen? Een vergelijking van de percentages en de rangorde van deze percentages biedt ons hierbij een maatstaf (zie tabel 38).

Belasting en familierecht scoren de hoogste percentages van naar tevredenheid afgesloten problemen. Sociaal-verzekeringsrecht en de slachtoffers van delicten hebben het laagste percentage tevreden afgesloten problemen. Bij de ontevreden afgesloten problemen komen de slachtoffers veruit het hoogste. Hoewel het absolute aantal hier klein is, wijst dit gegeven wel op onvrede over de afhandeling van dergelijke problemen. We hebben reeds gezien dat de ingang voor deze problemen het politiebureau is. De meest frequente klacht is, dat men er ‘verder nooit meer iets van gehoord’ heeft. Dit wekt teleurstelling op of onvrede. Het percentage berustingen is het hoogst bij administratiefrechtelijke problemen. Hier vormen de bindende oordelen van overheidsinstanties vermoedelijk een verklaring. Dat bindende oordeel wordt door respondenten ervaren als probleem. Men weet niet dat men in beroep kan gaan tegen overheidsbeslissingen en hoe dat beroep moet worden ingesteld. Of men ziet van dat beroep af met een gevoel van berusting: ‘als het zo moet, dan hoeft het voor mij niet meer’; ‘ik ga er niet om bedelen’. De problemen, waarvoor men (al of niet met de hulp van een instantie) nog bezig is een oplossing te vinden, komen relatief het meest voor in de categorieën slachtoffers, familierecht en huurrecht. Van de tijdens het interview nog levende problemen, waar nog niets aan gedaan werd, scoren de sociale verzekeringsrechtproblemen het hoogst, gevolgd door familierecht, belastingen (informatie-behoefte) en huurproblemen. Sociaal-verzekeringsrecht en huurrecht zijn ook de gebieden die specifieker zijn voor de lagere inkomensgroepen. Hier vinden we een bevestiging van de in § 6.2.2. gesignaleerde samenhang tussen laag inkomen en actueel ervaren problemen.

De rol van instanties

Lopen problemen gunstiger voor de cliënt af, als hij of zij de hulp van een instantie inroept? Het resultaat van ons onderzoek wijst in deze richting (zie tabel 39). Het percentage respondenten dat één of meer instanties heeft geraadpleegd en tevreden is over de afloop is aanzienlijk hoger dan het percentage respondenten dat niet naar een instantie toeging. Het percentage berustingen is ook veel hoger bij de problemen waar geen instantie aan te pas kwam.

TABEL 38 *Afloop van 1087 rechtsproblemen naar rechtsgebied (in percentages)*

afloop:	soc. verzekeringsrecht	arbeidsrecht	wonen en huren	BW-overig	belastingen	familierecht	strafrecht	slachtoffers van delict	incasso en bedrijf	adm. recht	n =	%
tevreden	36	46	51	47	58	58	55	32	52,5	49	527	48
niet tevreden	18	20	12	26	11	8	25	41	12,5	20	203	19
berust	9	6	4	11	6	2	4	5	10	13	85	8
laten zitten	3	2	1	4	1	1	2	–	1	7	26	2
nog bezig	4,5	12,5	13	4	4,5	13	2	14	11	3	85	8
slepende kwestie	4,5	1	4	2	4,5	–	4	4	4	–	28	3
leeft nog	25	12,5	15	6	15	18	8	4	9	8	133	12
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%		100%
n =	110	103	184	311	66	99	51	22	80	61	1087	

TABEL 39 ***Afloop van het probleem naar het wel of niet raadplegen van een instantie***

	geen instantie		***wel instantie***		***totaal***	
tevreden opgelost	157	49%	370	71%	527	63%
niet tevreden afgesloten	84	26%	119	23%	203	24%
berust	61	19%	24	5%	85	10%
laten zitten	21	6%	5	1%	26	3%
	323	100%	518	100%	841	100%
totaal nog niet afgesloten	146		100		246	
	469		618		1087	

$X^2 = 75,75$ df = 3 $p \leq .001$

Nu kan het zijn dat dit verschil in oordeel over de afloop samenhangt met de aard van het probleem. Als het probleem als een ernstig of belangrijk probleem ervaren wordt, zoekt men wel een instantie op. Wordt het probleem niet ernstig gevonden, dan houdt men eerder op met zoeken en berust. Men mokt alleen nog een beetje na. Zou men beter af zijn geweest, als men niet te vlug berust had en naar iemand toe was gegaan? Het kan zijn dat berusting en niet naar een instantie toegaan beide voortkomen uit een gebrek aan vaardigheid of maatschappelijke durf. In dat geval vormen de grote verschillen in tevredenheid en berusting een aanwijzing dat de mensen met een geringe vaardigheid in juridisch en sociaal verkeer gebaat zijn met een instantie, die hen op weg helpt. Zelfs als men aanneemt dat de gevallen waarin berust werd niet de hoogste urgentie bezitten, zou zo'n instantie kunnen fungeren als controlepunt, om uit te zoeken of er echt niet veel (meer) aan te doen is. Die instantie dient dan tevens ter zuivering van de berusting, die anders kan bijdragen tot een sterke cumulatie van diffuse gevoelens van onmacht en wrok jegens datgene wat men heeft moeten ervaren.

Die cumulatie kan zich vervolgens gaan uiten in generaliserende waardeoordelen over de rechtspleging, het recht en de gang van zaken in de samenleving. Het kan een voedingsbodem vormen voor allerlei irrationele bewegingen. Ook in ons onderzoek zijn we enkele malen op deze bijverschijnselen van ontevredenheid over de afloop van problemen gestuit, zoals de volgende voorbeelden aangeven.

084-2 / 1974

Door mijnongeluk van man verdienden we ƒ 700,- per maand. Ik ben verplicht te werken voor studie van de kinderen (een zoon is nu bioloog). Werkte bij een schoonmaak bedrijf op uurloonbasis. Van 8-3 uur. Raakte in de ziektewet (52 weken). Zonder keuring van de WAO. Achteraf pas gekeurd. Specialist zei: niet werken, bedrijfsarts: wel werken. Ben gekeurd door mijnwerkersdokter van 69 jaar, die niet eens vrouwenarts is. Hij was in vijf minuten klaar; ik hoefde me niet eens uit te kleden. Toen was ik voor 100% goedgekeurd. Dat was op 11 februari 1974. Op 15 maart hield uitkering op. ƒ 900,- uitkering. Geschreven naar Groningen, per brief in het ongelijk gesteld.

Via de gemeentelijke Sociale Dienst, die aanraadde om de zaak aan de gemachtigde van de Detam in handen te geven. Nu in handen van de ombudsman. Herkeuring aangevraagd en op 29 april gekregen. Nog geen uitslag.

Op 24 juli weer bij specialist geweest, moet nu in ziekenhuis worden opgenomen. Beroepschrift aangetekend per 8 augustus door de Detam-gemachtigde. Nu geen ZW, geen bijstand, geen WAO.

‘Die hun hele leven gewerkt hebben, krijgen niets; die de kantjes eraf lopen, die plukken wel’.

‘We zijn te eerlijk, te netjes’.

‘Als je zegt dat je licht werk wil doen dan krijg je WW, als je zegt dat je absoluut niet kan werken, dan krijg je geen uitkering. Ze hebben me gesuggereerd dat ik voor 15% werk moest doen, dan kon de gemeente bijspringen, maar ik mag absoluut niet werken van de specialist’. ‘De hele wereld is rot’.

098-3 / 1972

Spontaan aan het begin van gesprek gerapporteerd.

Aanvraag parkeerontheffing bij gemeente wegens invaliditeit. Eerst afgewezen. Had rechtsbijstand van de Mijnwerkersbond. Vervolgens een brief gestuurd naar Ministerie van Sociale Zaken. Afgewezen, omdat ik geen verklaring had van vertrouwensarts. De Bond had dat vergeten. Toen het net was afgewezen heeft er een stukje in de krant gestaan. Nu ben ik aangesloten bij ANIB, die het opnieuw is gaan aanvragen bij de gemeente.

‘Ik ken er genoeg, die lopen als een haas en die krijgen wel een vergunning. Dan denk je wel eens, waar blijft het recht’.

368-2 / 1965

Met 2 andere mensen begonnen met de verhuur van puinbakkenwagens. Opgericht via notaris. Alle drie hebben een aandeel gestort en een auto op financieringsbasis gekocht. Ik hield de administratie bij. Op een gegeven moment nam collega werk aan, wat volgens mij teveel onkosten opleverde. Het betalen van de rekeningen werd steeds moeilijker. Dat bleek toen ik de dwangbevelen in de bus kreeg. Ik ben uit de firma gestapt met een schuldbekentenis op basis van hetgeen ik nog te goed had. Die vordering heb ik nooit kunnen innen: 1 jaar later waren nl. de andere twee failliet.

Eén van hen is voor 1 1/2 jaar terug wéér voor zichzelf begonnen.

Wéér failliet verklaard!

Kijk, dit zijn van die ongerechtigheden, die ik niet kan rijmen. Mijn recht moet betáálд worden.

Als gevolg van de faillietverklaring van de twee collega's: Ik had nog een schuldvordering van ƒ 20.000,-. Andere vennoot had na die faillietverklaring een caravan gekocht. Op die caravan wilde ik beslag leggen. Ik ben naar een advocatenbureau gestapt. De advocaat heeft beslag gelegd. Ik moest wel ƒ 800,- in het voren betalen. Het bleek echter dat die ex-vennoot die caravan op naam van zijn váder had besteld. Juridisch was er dus niets aan te doen. Via mijn boekhouder wist ik nog ƒ 650,- terug te krijgen.

Mijn recht moet zwaar betaald worden. Gewone mensen zijn te slecht geïnformeerd. Je moet aanvaarden dat de wet zo is, maar waarom laat de wet toe

dat bepaalde mensen alsmaar door kunnen gaan met mensen tot slachtoffer van hun practijken te maken?

385-2 / 1973

Respondent betrapt twee jongens bij het opensnijden van het dak van zijn auto.

Respondent was in aanwezigheid van twee vriendinnen en gaf één de opdracht de politie te bellen; met de andere ging hij de twee jongens achterna, die opeens een huis binnengingen. Respondent wachtte voor de deur tot de politie arriveerde. De eigenaar of huurder weigerde de politie binnen te laten, zich beroepend op een afspraak met de politie. Het huis was een opvangcentrum voor drugs-verslaafden. Respondent heeft de volgende dag aangifte gedaan, maar daarna nooit meer iets gehoord. Met verwijzing naar kapingen (respondent werkt op Schiphol) stelt hij dat je beter aan je recht komt als je het in eigen handen neemt.

416-1 / 1972

Probleem van respondente.

Bijstand aangevraagd, werd afgewezen. Verdiende nog te veel (krijgt weduwepensioen, man was brigadier van politie geweest). ‘Ik ben er wel bedroefd over geweest maar niet in beroep gegaan. Ach nee, ik red me toch wel. Maar ik heb wel een dieet voor suiker-

patiënten nodig.'

'Heb ik dan geen recht om geholpen te worden? Ik krijg ƒ 33,38 per week pensioen. Daar heb ik nou 42 jaar voor gewerkt. Dat is er mis aan de maatschappij, wat een klere-maatschappij.'

443-3 / 1974

We dachten dat we voor alles verzekerd waren, maar toen 700 gulden uit de jas van mijn man gestolen werd, viel dat buiten de verzekering. Het bedrag werd uit de jas gestolen toen die in de winkel hing; was hij uit het huis gestolen dan hadden we het wel vergoed gekregen.

Je moet dus domweg weten hoe je zoiets moet spelen.

Een volgende keer ben je gewoon oneerlijk.

452-1 / 1968 tot heden

Ten gevolge van een ongeluk kwam mijn man terecht in de ziektewet. Dat was in 1968. Toen de uitkering van de ziektewet afliep, kwamen we in de bijstand terecht.

Mijn man heeft een niet te tellen aantal keuringen ondergaan (GAB, GAK, huisarts, specialist) maar het GAK zei in 1970: Uw man krijgt geen invaliditeitsuitkering. Ook in hoger beroep werd de WAO uitkering afgewezen. Hierbij had ik geen advies gevraagd: toen was ik nog niet zo bij de hand. Ze zeiden dat we te lang gewacht hadden, maar dat kwam door die specialisten. (Dit laatste als antwoord op vraag van interviewer waarom de man niet na één jaar ziektewet in de WAO terecht was gekomen.)

Toen heb ik Marga Klompé geschreven. Het duurde wel twee maanden voor we antwoord kregen. Wel had het resultaat: de uitkering (ABW) werd verhoogd.

Nu zit mijn man in de RWW. In 1974 ben ik nog eens naar de sociaal raadsman geweest om hem te vragen of hij er voor zou kunnen zorgen dat mijn man alsnog in de WAO zou kunnen komen. Daar was niks meer aan te doen, zei hij.

'Als je in de bijstand loopt, heb je geen rechten meer. Dan vraagt iedereen bij alles wat je koopt: waar doen ze het van'.

'Op de t.v. zie je wel eens: "Gaat u rustig naar de bijstand, ze zijn er voor U". Flauwe kul. De werkelijkheid is totaal anders. Dan heb je bij sociale zaken wel eens lust om je schoen te pakken en die man op zijn neus te timmeren. Veel beloven, weinig geven, doet een gek in vreugde leven. Dát moeten ze op de t.v. (van Dam) en de sociale zaken zetten. Nu heb ik nooit gediscrimineerd, maar wat je de laatste jaren meemaakt met die Surinamers en Turken en andere buitenlanders, ongelooflijk, die krijgen de beste huizen, rijden in de mooiste auto's. Die rellen, daar zie ik wel wat in. Ik zal niet voorop lopen, maar ik zal ze wel steunen.

We moeten eerst weer een oorlog hebben, dan krijgen we het weer goed, net als na de Tweede Wereldoorlog'.

TABEL 40 ***Afloop van het probleem naar laatste instantie****

	bond		***overheid algemeen***		***overheid juridisch***		***betaalde advocaat***	
tevreden opgelost	45	76%	53	64%	46	60%	57	74%
ontevreden afgesloten	12	20%	20	24%	27	35%	18	23%
berust	1	2%	8	10%	4	5%	2	3%
laten zitten	1	2%	2	2%	-	-	-	-
	59	100%	83	100%	77	100%	77	100%

	pro deo advocaat		***overige***		***Totaal***	
tevreden opgelost	40	85%	34	67%	275	70%
ontevreden afgesloten	7	15%	12	23%	96	24%
berust	-	-	3	6%	18	5%
laten zitten	-	-	2	4%	5	1%
	47	100%	51	100%	394	100%

* andere instanties zijn vanwege het te kleine aantal gevallen weggelaten; bij de weglating van de onderste twee rijen van tabel 40 vanwege het te kleine absolute aantal, is voor de categorieën *tevreden* en *ontevreden* X^2 = 8,26; df = 5; dit verschil is statistisch niet significant.

Tenslotte rest ons nog de vraag of er tussen verschillende instanties onderling verschillen te constateren zijn in de mate van tevredenheid of ontevredenheid. Tabel 40 geeft voor zes instanties de beoordeling door de cliënten van de afloop van de door deze instanties als *laatste* instantie behandelde problemen.

In deze tabel is een klein verschil in tevredenheid over de afloop van de zaak tussen cliënten van betaalde en pro deo advocaten waar te nemen (vgl. tabel 32). De verschillen tussen de instanties evenwel zijn statistisch niet significant. Elke instantie draagt gelijkelijk bij tot het feit dat 7 van de 10 cliënten, die zich tot een bepaalde instantie wendden, tevreden zijn over de afloop van het probleem.

6.8 Samenvatting

In hoofdstuk 5 is de vraag aan de orde gekomen welke mensen rechtshulp en rechtsbijstand *gehad hebben*. In dit hoofdstuk 6 kwam echter de vraag aan de orde welke mensen rechtshulp of rechtsbijstand *nodig gehad hebben*. De eerste vraag is een feitelijke vraag en kon als zodanig ook beantwoord worden. De tweede vraag is veel lastiger en niet zonder normatieve assumpties te beantwoorden (cf. Blankenburg 1975). Voor de beantwoording van de vraag uit hoofdstuk 5 hadden we zelfs kunnen volstaan met een onderzoek onder cliënten. Die aanpak had het voordeel gehad, dat méér cliënten van diverse rechtshulp-instanties benaderd hadden kunnen worden. Immers via een at random steekproef krijgt men altijd slechts een kleine groep cliënten van advocaten (1 op de 4 personen), van vakbonden (1 op de 5) en nog een kleinere groep cliënten van wetswinkels. Dit verhindert een volledige vergelijking tussen cliënten. Bovendien zou die aanpak gemakkelijk kunnen aansluiten bij de opvattingen van de verschillende rechtshulpverleners, die zeer sterk het probleem van rechtshulp benaderen vanuit hun eigen ervaringen als rechtshulpverlener. Het perspectief van de rechtshulpverlener blijft echter gebonden aan de specifieke kenmerken van die organisatie, of dit nu advocatuur, vakbond of wetswinkel is. De vraag van dit hoofdstuk - wie rechtshulp nodig hebben (gehad) - kan echter nooit met een cliëntenonderzoek beantwoord worden. Hiervoor moet men allereerst naar de potentiele cliënten toe gaan. Deze wijze van benadering verschilt op zichzelf al van die van de advocaat, wetswinkelier en de meeste andere rechtshulpverleners. Vervolgens is het nodig om in ruime mate problemen te inventariseren. Voor de beantwoording van de vraag naar behoefte aan rechtshulp kan immers niet bij voorbaat van de definitie van rechtsproblemen van de verschillende rechtshulpverleners worden uitgegaan. Een ruimere probleemdefinitie verschaft ons inzicht in allerlei door onze respondenten ervaren grote of kleine moeilijkheden, die verband hielden met het recht.

Op basis van deze verruimde definitie van rechtsprobleem kunnen we de gegevens uit hoofdstuk 6 als volgt samenvatten:

1. Het antwoord op de vraag naar de leemte in de rechtshulp is mede afhankelijk van de door de verschillende rechtshulpverleners zelf gebruikte definitie van rechtsprobleem en van rechtshulp.

Deze definitie wordt echter niet in theorie door de rechtshulpverleners gegeven. Hij blijkt impliciet uit hun praktijk van hulpverlening. Deze definitie van rechtshulp manifesteert zich in vaste gedragspatronen en verwijzingspatronen bij de afhandeling van de vraag van cliënten naar rechtshulp.

2. Alle individuen hebben in een groot deel van hun dagelijkse leven te maken met overheids- en particuliere organisaties. In een niet onaanzienlijk deel van al hun rechtsproblemen (63%) staan zij in een problematische of conflictueuze relatie met deze organisaties. De rechtshulpverlening aan individuen is nog niet volledig ingespeeld op deze nieuwe opponenten.
3. Het gemiddelde aantal problemen per respondent was 2,6. Zelfstandigen en uitkeringsgerechtigden hebben méér dan het gemiddeld aantal problemen: 3,9. Bepaalde groepen hebben voor die groep ‘typische’ rechtsproblemen. Bij de groepen beneden de toevoegingsgrens domineren problemen op het gebied van sociaal-verzekeringsrecht, arbeidsrecht, huurrecht en strafrecht. Bij de groepen boven de toevoegingsgrens domineren problemen op het gebied van het civiele recht (consumentenrecht, onrechtmatige daad en incasso's) en op het gebied van handel en bedrijf. Ook loopt deze groep eerder de kans slachtoffer te worden van een delict.
4. De advocaat staat in de ogen van onze respondenten in het algemeen ver van de mensen af. Hij wordt gezien als specialist. De pro deo advocaat staat echter verder van zijn cliënten af dan de betaalde advocaat van diens cliënten (ook al is de pro deo en de betaalde advocaat meestal tweeërlei benaming voor één en dezelfde persoon).
   De pro deo advocaat doet andere dingen dan de betaalde advocaat. De pro deo advocaat verleent minder gevarieerde diensten, hoofdzakelijk procesbijstand. Bovendien verleent hij deze diensten op een beperkt aantal rechtsgebieden, voornamelijk op het familierecht, het strafrecht en het arbeidsrecht. De betaalde advocaat geeft meer adviezen en hij bemiddelt meer. Zijn dienstverlening betreft vooral civielrechtelijke zaken (incasso's, handels- en bedrijfsproblemen, consumentenrecht) en daarnaast ook familierecht en strafrecht.
5. De groepen beneden de toevoegingsgrens hebben vaker een ‘opstapje’ nodig om bij de juiste rechtshulpverlener te komen. De verwijzingsfunctie wordt uitgeoefend door sociale raadslieden, door kennissen of vrienden, door het maatschappelijk werk, door wetswinkels en voor een kleiner deel door de vakbonden.
6. De eerste ingang tot het rechtssysteem in de vorm van een (rechts)-hulpverlenende instantie wisselt voor problemen op verschillende gebieden. Er is geen vaste ingang in het systeem. Wel creëren rechtzoekenden voor zichzelf een vaste ingang, nadat ze éénmaal met het systeem in aanraking zijn geweest.
   De vakbond benadert nog het meest zo'n vaste ingang voor verschillende gebieden. Al blijft deze beperkt tot de leden van de vakbond.
   Overheidsinstellingen fungeren in een niet onaanzienlijk aantal gevallen als rechtshulp-instantie voor problemen op het gebied van sociaal-verzekeringsrecht, huren en wonen, bij consumentenzaken en op administratiefrechtelijk gebied. Al bestaan de door die instanties verleende diensten relatief vaak in het geven van een bindend oordeel.

Advocaten vormen de belangrijkste ingang voor familierechtelijke zaken. De pro deo advocaat is daarbij ook nog een eerste ingang voor strafzaken, de betaalde advocaten voor BW-zaken en bedrijfszaken, waaronder incasso's

7. Het oordeel over de rechtshulpverleners is over het algemeen niet ongunstig, tenzij men een kwart ontevreden cliënten aan de hoge kant vindt. Cliënten van een pro deo advocaat zijn iets vaker tevreden dan cliënten die zelf hun advocaat betalen.
8. De afloop van rechtsproblemen belicht bepaalde aspecten van de leemte in de rechtshulp: er is vaker sprake van berusting en ontevredenheid over de afloop wanneer men geen instantie raadpleegde.
   Van de tijdens het interview aan het licht gekomen problemen bestond een groot deel uit behoefte aan informatie over rechten en plichten, en over afbakening van allerlei bevoegdheden.
9. De in dit hoofdstuk behandelde aspecten van de leemte in de rechtshulp blijken vooral te bestaan in:
    1. de behoefte aan informatie en advies.
    2. de grote afstand tussen publiek en advocaten, die door alle groepen slechts wordt overbrugd voor bepaalde rechtsproblemen (echtscheiding).
    3. het eenzijdige pakket dat de advocaten voor niet-vermogende cliënten blijken te bieden, waardoor niet alle problemen van deze groepen door hen worden behandeld.
    4. de beperkte reikwijdte en omvang van de hulpverlening door andere rechtshulpverleners dan de advocaten.

De eerste twee elementen van de leemte wijzen in de richting van een verbetering van eerstelijnsvoorzieningen, het derde element wijst in de richting van een verbetering van de tweedelijnsrechtshulp.

Andere aspecten van de leemte in de rechtshulp, zoals de wijze van functioneren van (overheids)organisaties, zullen in hoofdstuk 9 nog ter sprake komen. Ook in hoofdstuk 7 komt een aspect van de leemte aan de orde.

Hoofdstuk 7 ‘Als je de weg maar weet’: de rol van kennis en kennissen bij de toegang tot rechtshulp

7.1 Inleiding

7.2 Waarheen met een rechtsprobleem?

7.3 Kennis van het systeem van kosteloze rechtsbijstand.

7.4 De kosten van een advocaat: kennis, oordeel en ervaring.

7.5 Geografische afstand.

7.6 Bekendheid met advocaten, notarissen, rechters en wetswinkels.

7.7 Het beeld van rechtshulpverleners.

7.8 Samenvatting.

7.1 Inleiding

Tijdens de vraaggesprekken lieten we onze respondenten hun vrije reacties geven op de uitspraak ‘De burger kan zijn recht niet krijgen’. Een veel voorkomende (32%) reactie hierop was ‘Ja, je kan je recht wel krijgen als je maar weet hoe’, ‘Als je de weg maar weet’. Een aantal respondenten, vooral uit de middenlagen, voegde daar nog de veronderstelling aan toe, dat het vooral de anderen waren die de weg niet wisten. ‘De gewone man’ of in de uitdrukking van een respondente, de weduwe van een fabrieksarbeider, ‘de mindere man’. Het begrip burger was voor veel mensen al een te abstracte uitdrukking. In deze antwoorden wordt gebrek aan kennis van de toegangswegen als een belemmerende factor beschouwd voor het verkrijgen van datgene waar men *recht* op heeft.

Ook in de rechtshulpliteratuur wordt gebrek aan voldoende kennis van de reeds bestaande mogelijkheden voor het verkrijgen van rechtshulp genoemd als één van de belangrijkste oorzaken van de leemte in de rechtshulp (Carlin en Howard 1965, Abel-Smith, Zander en Brooke 1973, AA 1970). Het zijn, zo luidt de veronderstelling, vooral de laagstgeschoolden en laagstbetaalden, die dit tekort aan kennis vertonen.

Het is één van de taken van ons onderzoek over deze kennis meer gegevens te verzamelen. Hierbij worden de antwoorden van álle respondenten van belang. Ging het in hoofdstuk 5 nog vooral om die respondenten, die feitelijk met rechtshulpverleners te maken hebben gehad, en in hoofdstuk 6 om degenen die feitelijk rechtsproblemen hebben ervaren, in dit hoofdstuk gaat het ook over degenen die nog nooit een advocaat, vakbondsjurist of wetswinkelier gezien of zelfs nodig gehad hebben. Zonder ervaring met rechtshulp hebben zij niettemin meer of minder vage beelden van rechtshulpverlening en rechtshulpverleners en meer of minder preciese kennis op dat gebied. Hoe groot is de rol van ervaring bij deze kennis? Hoe groot zijn de verschillen in en tussen diverse groepen of lagen van de bevolking? Om welke kennis gaat het?

In ons onderzoek hebben we deze kennis op een vijftal manieren onderzocht.

1. Allereerst onderzochten we of de respondenten een eerste toegang voor rechtshulp kenden. Zelfs als je maar een vaag idee hebt van wat rechtshulp precies inhoudt en wat je er aan hebt, kan het van belang zijn te weten, waar je om te beginnen heen kan gaan.

Deze kennis van een eerste ingang werd gevonden in de antwoorden op de helemaal aan het begin van de vraaggesprekken gestelde vraag: ‘Als u of iemand uit uw gezin of kennissenkring met een rechtsprobleem komt te zitten, weet u dan hoe u aan rechtshulp kunt komen? Waar gaat u dan heen?’

De in antwoord op deze vraag genoemde instanties worden in § 7.2 geanalyseerd.

2. Een van de belemmerende factoren voor de toegang zou ook kunnen liggen in onbekendheid met het huidige systeem van (bijna) kosteloze rechtsbijstand. Weet men hoe men aan een toegevoegde (‘pro deo’) advocaat kan komen? De gang naar de kosteloze rechtsbijstand begint meestal met het aanvragen van een bewijs van onvermogen op het gemeentehuis of bij de gemeentelijke sociale dienst. Deze kennis van *de mogelijkheid* tot kosteloze

rechtsbijstand en het zetten van de eerste stap zou voldoende zijn voor het verkrijgen van professionele hulp, als men telkens de aanwijzingen en verwijzingen volgt. Niettemin bestaan er rond de procedure van de kosteloze rechtsbijstand en het kosteloze procederen enkele specifieke regels, die van belang kunnen zijn bij beslissingen over het gebruik, zoals de regeling van de te betalen eigen bijdrage, de vrijstelling van griffiekosten en de regeling van de kostenveroordeling bij verlies. Naar deze meer technisch-specialistische kennis hebben wij eveneens gevraagd (§ 7.3). Niet zozeer omdat afwezigheid van specialistische kennis per se een belemmering voor toegang zou zijn, als wel om te onderzoeken of en in hoeverre rechtshulpzoekenden een idee hebben wat er precies gaande is, wanneer zij met behulp van kosteloze rechtsbijstand aan het procederen zijn. Deze specialistische kennis van het systeem van kosteloze rechtsbijstand is sterk *cognitief* van aard in tegenstelling tot de meer *sociale* kennis van de eerste toegang. Deze laatste is practisch gezien belangrijker. Het is immers voldoende om te weten waar je moet zijn. Een vergelijking van deze twee soorten kennis kan van belang zijn voor eventuele maatregelen tot bevordering van de kennis van het rechtshulpsysteem.

3. Als men niet weet dat gratis rechtbijstand gegeven wordt en hoe je die kan krijgen, is de kans groot dat men denkt zelf de hulp van een advocaat te moeten betalen en dus hoge kosten te moeten maken. Preciese kennis van deze kosten is overigens erg moeilijk te verkrijgen, omdat er geen uniforme tarieven voor advocatenhulp bestaan. Wij hebben ons daarom beperkt tot de vraag, hoeveel naar de mening van de respondent aan een advocaat betaald zou moeten worden voor *een mondeling advies van een half uur*. Wij zijn er vanuit gegaan dat in 1974/75 voor een dergelijk consult aan een individuele cliënt een bedrag van ongeveer ƒ 35,- tot ƒ 75,- gerekend zou kunnen worden. Welke groepen hebben duidelijke ideeën over deze kosten, die een advocaat naar hun mening zal rekenen? Hoe oordelen de verschillende groepen over zo'n bedrag? Het is duidelijk, dat veel van onze respondenten over deze kosten niet uit eigen ervaring konden oordelen. Als er grote verschillen blijken te bestaan tussen degenen, die wel en degenen, die geen ervaring hebben met deze kosten, geeft dat verschil iets aan over de financiële barrières bij grote groepen burgers. Immers het idee dat men erg veel moet betalen aan een advocaat is van invloed op de beslissing om al dan niet rechtshulp te gaan zoeken, ook al is dat idee over die kosten de facto onjuist. ‘If men define situations as real, they are real in their consequences’ (Thomas). De kennis van en de beeldvorming over de kosten van advocaten worden in § 7.4 behandeld.

4. Ook als preciese kennis over rechtshulpverleners afwezig is, wordt van hen toch vaak een meer of minder vaag beeld gevormd. Dat beeld kan echter wel beïnvloed zijn door de (toevallige) bekendheid met rechtshulpverleners. In plaats van kennis kan *sociale* nabijheid van rechtshulpverleners de toegang tot het recht bevorderen. Sociale nabijheid fungeert dan als alternatief of substituut voor kennis. Is één van je buren toevalligerwijs een advocaat, dan vergroot dit de kans op een snelle toegang tot hulpverlening, althans een snelle verwijzing naar het juiste adres. Hetzelfde geldt voor mensen met een advocaat of algemener een jurist in familie- of kennissenkring. De bekendheid met rechtshulpverleners vormt aldus een aspect van de

toegang bevorderende kennis. We hebben volstaan met de vraag hoeveel advocaten en notarissen onze respondenten met name konden noemen. Hoewel het niet zeker is of bekendheid met de naam voldoende is om zich gemakkelijk toegang tot rechtshulp te verschaffen, menen wij dat deze naammeldingen een aanwijzing geven voor de sociale afstand/nabijheid tussen advocaten en rechtshulpzoekenden. Als controle op deze sociale nabijheid hebben we tevens gevraagd naar de bekendheid met namen van rechters. Ook de bekendheid met (het werk van) wetswinkels levert een aanwijzing op in hoeverre deze nieuwe vorm van juridische hulpverlening in de beeldvorming van burgers een plaats heeft gekregen (§ 7.6).

5. Los van cijfermatig te rapporteren kennis-elementen hebben de vraaggesprekken vele uitspraken van respondenten over advocaten en andere juridische hulpverleners opgeleverd. Het belang van deze uitspraken - vaak een indicatie voor een dieper liggende houding jegens het recht - ligt in het vergroten van inzicht in de manier waarop rechtshulpzoekenden *in hun eigen bewoordingen* tegen 'de wereld van het recht' aankijken. De gebezigde uitdrukkingen kunnen soms een overdreven indruk maken. Dit neemt niet weg, dat juist het veronachtzamen van deze in subjectieve bewoordingen neergelegde ervaringen, de kans op frustraties en misverstanden tussen burgers en officiële instanties (de advocatuur hieronder begrepen) doet toenemen. De kwalitatieve weergave van het beeld van respondenten over rechtshulpverleners (§ 7.7) vormt een aanvulling op de kwantitatieve benadering van de kennis van de toegangswegen tot het recht in het overige deel van dit hoofdstuk.

7.2 Waarheen met een rechtsprobleem?

Weten waar je heen kan gaan als er zich een probleem voordoet, is een sociale vaardigheid die op vele maatschappelijke terreinen van groot belang is. Men hoeft in principe niet veel méér te weten. Als regel wordt men wel verder geholpen, als men het eerste station eenmaal heeft bereikt. Het blijkt, dat op het gebied van het recht voor veel groepen geheel verschillende instanties en personen de functie van zo'n eerste ingang vervullen. Geen enkele instantie komt naar voren als dé ingang voor iedereen. In feite heeft elke groep een eigen voorkeur en hebben de verschillende instanties al of niet bewust een specialisatie opgebouwd voor bepaalde maatschappelijke groepen. Bovendien zijn op dit punt de verschillen tussen de drie onderzochte gemeenten nogal opvallend. Tabel 41 geeft de frequenties van de antwoorden op de vraag 'Waarheen met een rechtsprobleem?'

Eén op de vijf respondenten kan geen instantie noemen, waar iemand met een rechtsprobleem heen zou kunnen gaan. Een op de vier (25%) zou naar een advocaat gaan, al of niet via de gemeente (de term 'advocaat van de gemeente' werd gebruikt als synoniem voor pro deo advocaat). De wetswinkel wordt na de advocaat het meest genoemd, gevolgd door de jurist in eigen kring en de vakbond of (voor niet-werknemers) de beroepsorganisatie.

In Heerlen is het percentage *weet niet* (verontrustend?) hoog, vooral in vergelijking met Amsterdam. In Amsterdam is men over de hele linie (cf. § 7.3, 7.4, 7.6 en hoofdstuk 8) beter geïnformeerd. Dit betere kennis-

	Heerlen	*Valburg*	*Amsterdam*	*Totaal*	
weet niet	28%	19%	12%	19,5%	
advocaat	20	33	19	22	
advocaat via gemeente droogbak (bureau voor rechtshulp Amsterdam)	3,5	1	4	3	26
	–	–	2	1	
vakbond of beroepsorganisatie	10	19	8	11	
wetswinkel	10	10	28	17,5	
sociaal raadsman	2	1	10	5	
jurist in familie of kennissenkring	16	5	12	12	
anders (notaris, rechtsbijstandsverzekering, politiebureau e.d.)	10	13	5	9	
	100%	100%	100%	100%	
N =	173	95	188	456	

niveau gaat samen met een beter net van rechtshulpvoorzieningen. In Amsterdam is het aantal advocaten per hoofd van de bevolking bijna 50% hoger dan in Heerlen. In Amsterdam zijn er drie keer zoveel sociaal raadslieden per hoofd van de bevolking als in Heerlen. Bovendien zijn er een aantal wetswinkels, die op vele plaatsen in de stad werkzaam zijn. In Amsterdam heeft de wetswinkel een plaats als eerste ingang in korte tijd veroverd, al gaat dit niet voor alle maatschappelijke groepen in gelijke mate op. Het zijn vooral de jongeren, die in Amsterdam de wetswinkel als ingang noemen. Van de 16 tot 25-jarigen noemt 36% de wetswinkel, van de 26 tot 35-jarigen zelfs 40%. Boven de 35 jaar neemt het percentage dat de wetswinkel noemt sterk af. Van de 65-plussers in Amsterdam noemt slechts 4% de wetswinkel. Deze groep noemt de sociale raadslieden het meest (22%). Hieruit blijkt al een eerste differentiatie in rechtshulpinstantie voor verschillende maatschappelijke groepen. Een instantie kan zeer goed functioneren voor een bepáálde groep, maar tegelijkertijd voor een andere juist minder aantrekkelijk of bereikbaar zijn.

Op het platteland wordt de advocaat het meest genoemd alsmede de eigen organisatie (bijvoorbeeld de Maatschappij van Landbouw). Ook wordt de notaris vaker genoemd. Dit verschil kan verklaard worden door het veelvuldiger bezit van eigen huis of grond op het platteland. Ook zal het meer traditionele karakter van het platteland, dat vernieuwingen slechts langzaam overneemt, hier zeker een rol spelen. Deze verschillen kan men niet veronachtzamen bij een (re)organisatie van de rechtshulp.

In een deens onderzoek uit 1970 naar het beeld van de advocaat kwam naar voren, dat 18% van de 2000 respondenten niet wist hoe en waar men een advocaat kan vinden. De helft van de ondervraagden had een tussenstapje nodig via familie of kennissen (zie A.B. 1970: 283).

In ons onderzoek blijkt dat 19,5% niet weet waar ze rechtshulp kunnen krijgen. Men kan er over twisten of dit veel of weinig is. Men kan er echter

TABEL 42 ***Waarheen met een rechtsprobleem per beroepsgroep in percentages***

	weet niet	advocaat	advocaat via gemeente	vakbond of organisatie	wetswinkel	sociaal raadsman
blue collar	21%	12%	4%	18%	23%	1%
white collar	11	25	5	8	20	6
leidinggevende werknemers	9	30	2	14	18	2
zelfstandigen	17	41	0	12	19	0
scholier/ student	10	20	2	0	27	2
huisvrouwen	27	17	2	10	14	8
AOW-gepen-sioneerden	28	19	7	6	6	11
andere uitkerings-gerechtigden	28	21	2	19	15	6
	19,5%	22%	3%	11%	17,5%	5%

	jurist in eigen kring	droogbak Amsterdam	anders	%	n =
blue collar	5%	3%	13%	100%	77
white collar	12	1	12	100%	65
leidinggevende werknemers	16	0	9	100%	44
zelfstandigen	5	0	7	100%	42
scholier/ student	32	0	7	100%	41
huisvrouwen	11	1	10	100%	84
AOW-gepen-sioneerden	19	0	4	100%	53
andere uitkerings-gerechtigden	4	0	4	100%	47
	12%	1%	9%	100	453

niet over twisten, dat het vooral de laagstgeschoolden en de laagstbetaalden zijn plus een middengroep, die het minst een dergelijke opening in het rechtshulpsysteem weten te vinden. De tabellen 42 en 43 maken dat duidelijk.

Als het antwoord 'weet niet' duidt op afhankelijkheid in het verkrijgen van rechtshulp, dan is deze afhankelijkheid het grootst bij de groepen die buiten het arbeidsproces vallen: huisvrouwen, gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden. Meer dan een kwart van deze groepen weet geen weg. Scholieren en studenten, die ook buiten het arbeidsproces vallen, vormen een te verwachten uitzondering. De sociale status van het gezin waartoe ze behoren, is doorgaans hoger dan gemiddeld. Deze groep noemt dan ook een jurist in eigen kring het meest, gevolgd door de wetswinkel. De wetswinkel en de publiciteit over hun hulpverlening vallen in goede bodem, als er enige opleiding aanwezig is.

Van de werkende groepen weten de blue collars het minst een weg: 1 op de 5 geeft *weet niet* als antwoord.

De advocaat wordt het meest genoemd door zelfstandigen en leidinggevende werknemers. Hier komt de gegroeide affiliatie tot uiting tussen de advocaat en zijn voornaamste cliëntengroepen (cf. hoofdstuk 5, p. 110).

De vakbonden worden veel vaker genoemd door de blue collars en de uitkeringsgerechtigden. Dit is ook niet erg verwonderlijk. De juridische hulp die de vakbonden bieden, is vooral gericht op deze groepen. Wel verwondert het lage percentage white collars, dat de vakbond noemt. Vermoedelijk refereert deze groep zich reeds aan de andere beroepsgroepen. Het kennis-niveau (laag percentage *weet niet*) van de white collar is ook vergelijkbaar met dat van leidinggevenden.

De wetswinkel vormt voor de blue collars een tweede belangrijke hulppost. Ook bij de overige groepen wordt de wetswinkel frequent als tweede genoemd. De al genoemde uitzondering zijn hier de bejaarden.

De jurist in eigen kring tenslotte wordt het meest genoemd door scho-

lieren en studenten, leidinggevenden en bejaarden. Deze ingang, die een beetje los staat van de andere, gevestigde ingangen, wordt echter verreweg het meest genoemd door de respondenten met een universitaire opleiding.

Uit tabel 42 blijkt naar onze mening heel duidelijk een patroon van vaste banden tussen rechtshulpverleners en cliëntgroepen. Deze specialisatie bleek ook reeds bij de analyse van rechtsproblemen en oplossingspatronen (zie § 6.4). Dit gegeven wordt nu aangevuld met de constatering dat de specialisatie ook reeds te zien is bij degenen, die niet met rechtsproblemen of rechtshulpverleners te maken hebben gehad. Er is dus een bepaald patroon in de gang naar juridische hulp. Dat patroon is van te voren aanwezig en kan geactiveerd worden op het moment dat hulp nodig is. We zagen echter dat zo'n klaarliggend antwoord het minst aanwezig is bij de meest afhankelijke groepen: huisvrouwen, gepensioneerden, uitkeringsgerechtigden en in iets mindere mate blue collars.

De invloed van opleiding en inkomen op de kennis van de toegang

Zoals te verwachten valt neemt de kennis van een eerste ingang toe met de genoten opleiding. Het verband is significant met een waarschijnlijkheidsgraad van $p \leq .001$. Het percentage *weet niet* neemt in een vloeiende lijn drastisch af.

	% '*weet niet*'	***N* =**
L.O.	30	135
L.T.S., Huishoudschool	23	124
ULO, MULO, MAVO	17	95
HBS, HAVO, Atheneum	2	54
HTS, HBO, Universiteit	6	47
	___	___
		456

De advocaat wordt iets maar niet veel vaker genoemd bij de respondenten met hogere opleiding. De verschillen in opleiding spelen vooral een rol bij de keuze van de andere rechtshulpinstanties. De mensen met alléén L.O. noemen het meest de vakbond. Vanaf het midden-opleidingsniveau (ULO, MULO, MAVO) wordt de wetswinkel het meest genoemd. Ongetwijfeld speelt hierbij een rol, dat de jongeren na de oorlog vaker na de lagere school nog een andere opleiding hebben gevolgd. De aantrekkingskracht van wetswinkels voor de leeftijdsgroepen tot 35 jaar gaat samen met het feit, dat deze groepen in het algemeen beter geïnformeerd zijn of meer vatbaar zijn voor schriftelijke informatie.

De jurist in eigen kring wordt in de twee laagste opleidingsklassen slechts door 6% genoemd. Door 15% bij de middelbare opleidingen, maar door 34% van de hoogstopgeleiden. Deze groep heeft derhalve niet alleen de kennis, maar vooral ook de kennissen met kennis, die hen een informele, gemakkelijk te bereiken en bovendien niet dure ingang tot het rechtssysteem verschaffen. De sociale nabijheid van een jurist wordt vooral bepaald door opleiding en in veel geringere mate door inkomen.

Kennis van een ingang tot rechtshulp neemt evenals met opleiding toe met

het inkomen. Het verband is statistisch significant ($p \leq .05$).

Aparte aandacht verdient hierbij de groep respondenten met een netto inkomen van ƒ 1040,- tot ƒ 1250,- per maand (in 1974/75). Iets vaker weten zij geen instantie te noemen dan de groep die iets minder verdient. Ook noemen zij véél minder dan de beide groepen met lagere inkomens de advocaat als rechtshulpinstantie, waar men heen zou gaan (zie tabel 43).

TABEL 43 ***Waarheen met een rechtsprobleem per netto maandinkomen in percentages***

	weet niet	**advocaat al dan niet via gemeente**	**vakbond**	**wetswinkel**	**sociaal raadsman**	**jurist in eigen kring**	**anders + droogbak**		**N =**
minder dan f 833,-	29%	26%	5%	18%	5%	9%	7%	100%	56
tot f 1040,-	21%	24%	16%	17%	4%	10%	7%	100%	70
tot f 1250,-	28%	14%	11%	16%	9%	11%	10%	100%	85
tot f 1666,-	16%	26%	13%	20%	4%	10%	11%	100%	108
tot f 2080,-	15%	25%	14%	20%	5%	14%	9%	100%	66
meer dan f 2080,-	8%	40%	6%	13%	3%	21%	10%	100%	63

Het noemen van de advocaat als ingang voor rechtshulp vertoont de laagste frequentie bij één van de middengroepen, net zoals bij de feitelijke contacten met advocaten. Tussen de andere inkomenslagen is er nauwelijks verschil, met uitzondering van de hoogste (40% advocaten). De vakbond wordt het minst genoemd bij de hoogste en bij de laagste inkomens. De wetswinkel wordt bijna door elke inkomensgroep even vaak genoemd. Dit betekent dat niet alleen bij de minder draagkrachtigen maar ook bij de iets hogere inkomens een bereidheid bestaat om naar een wetswinkel toe te gaan, ondanks het feit dat de wetswinkels zelf niet in de eerste plaats deze groepen willen of wilden bereiken. Hierin ligt een aanwijzing, dat vele groepen voor de eerste hulp op het gebeid van het recht naar een instantie willen gaan, waarvan men weet dat het inschakelen niet veel kost; waar men kan overleggen of en hoe verder te gaan met de oplossing van een probleem.

Wanneer we niet het inkomen als maatstaf nemen, maar inkomen, vermogen en lasten (de grens voor kosteloze rechtsbijstand) dan vinden we hetzelfde beeld. Advocaten worden het minst genoemd door de groep die een *eigen bijdrage* moet betalen (17%), vaker door de groep die *gratis rechtshulp* kan krijgen (23%) en de groep *net boven de toevoegingsgrens* (25%). Het meest door de groep die altijd *zelf betaler* moet (39%). De middengroepen hebben wellicht een negatief beeld van

advocaten. Mogelijk denken zij ook, dat zij de kosten zelf moeten betalen of vinden zij alternatieven voor de advocaat aantrekkelijker. De vakbond en wetswinkels worden door deze middengroepen het meest genoemd.

De invloed van vroegere contacten op de kennis van de toegang

Het antwoordpatroon van de eerstgenoemde instantie voor rechtshulp komt sterk overeen met de gegevens over de feitelijke contacten (hoofdstuk 5):

gemiddeld 1 op de 4 respondenten heeft contact gehad met een advocaat; 1 op de 4 noemt de advocaat ook als instantie, waar men heen zou gaan. De vakbond bood bij 12% van de respondenten feitelijke hulp en wordt door 11% genoemd als ingang tot rechtshulp. Allen bij de wetswinkel is er een groot verschil tussen *feitelijk* contact (nl. 5%) en *potentieel* contact (17,5%). Voor Amsterdam is dit verschil: 10% feitelijk contact en 28% potentieel contact.

De vraag rijst natuurlijk of vroegere ervaringen met rechtshulp van grote invloed zijn op de kennis. Het blijkt dat betere kennis vaak een gevolg is van ervaring met rechtshulp. Het is in ons onderzoek niet vast te stellen of contact met rechtshulpverleners het gevolg is geweest van bestaande kennis. Om dit te kunnen vaststellen zou een *before-after-experiment* nodig zijn. Het zou ook een zeer gedetailleerd onderzoek vergen. Wat wel met ons onderzoek vastgesteld kan worden is (1) of respondenten, die al eens bij een rechtshulpverlenende instantie geweest zijn, vermoedelijk weer naar die instantie toe zullen gaan blijkens hun antwoorden op de vraag 'waarheen met een rechtsprobleem?' en (2) welke rechtshulpverleners genoemd worden door personen, die nog *nooit* feitelijke contacten met hen gehad hebben. Vooral dit tweede punt geeft een beschrijving van aanwezige kennis. Die kennis is bij wijze van spreke voorradig voor eventueel gebruik, zonder dat deze kennis veroorzaakt werd door eerdere ervaring. Welke verschillen zijn er te constateren tussen diverse bevolkingsgroepen, als we de *ervaren* rechtshulpzoekers buiten beschouwing laten? Tabel 44 geeft een eerste overzicht van het leereffect dat van ervaring met rechtshulp uitgaat. Hierna wordt de niet-contactgroep apart geanalyseerd.

TABEL 44 *Waarheen met een rechtsprobleem na contact met rechtshulpverleners in percentages*

	weet niet	**advo-caat**	**advo-caat via ge-meente**	**vak-bond**	**wets-winkel + orga-nisatie**	**sociale raads-man**	**jurist in eigen kring**	**droog-bak**	**anders**	**N =**
wel contact gehad met										
advocaat	16	*31*	*8*	10	14	6	4	3	8	114
wetswinkel	4	8	*8*	8	*64*	0	4	4	0	25
vakbond	17	17	2	*36*	11	7	4	0	6	53
geen contact gehad met										
advocaat	21	19	2	11	19	5	15	0	8	342
wetswinkel	20	23	3	11	15	5	12	1	9	431
vakbond	20	23	3	8	18	5	13	1	9	403

Als men eenmaal een ingang gevonden heeft, is de kans erg groot dat bij nieuwe problemen dezelfde instantie opnieuw benaderd wordt. De verschillen tussen de

groep met en de groep zonder ervaring liggen niet eens zo zeer in de categorie ‘weet niet’, maar vooral bij de instanties die genoemd worden. Alleen het percentage bezoekers van de wetswinkel, dat ‘weet niet’ antwoordt, is opvallend laag. De groep, die wel eens een advocaat nodig gehad heeft, noemt twee maal zo vaak deze ingang voor rechtshulp problemen, als

de groep zonder deze contacten (39% resp. 21%). Hetzelfde leereffect dat zich bij de advocaat voordoet, herhaalt zich bij de vakbond en de wetswinkel. Bij de wetswinkel is het effect het sterkst aanwezig, hoewel hier het absolute aantal te klein is voor een definitief oordeel.

Een belangrijke vraag is of dit leereffect, dat uitgaat van ervaring met rechtshulp, groter is bij bepaalde groepen van de bevolking. Ook rijst de vraag of de reeds geconstateerde verschillen in kennis tussen respondenten met hoge en lage opleiding en met hoge en lage inkomens groter worden, als alléén de groep zonder rechtshulpervaring in beschouwing genomen wordt. Met andere woorden: tot welke groepen behoren de mensen met de minste kennis en de minste ervaring?

Tabel 45 geeft een overzicht van de percentages van respondenten die zeggen naar een bepaalde rechtshulpverlener te zullen gaan, nu uitgesplitst eerst naar het wel of niet in contact geweest zijn met een advocaat en vervolgens naar de inkomens/vermogenssituatie.

TABEL 45 ***Waarheen met een rechtsprobleem naar contact met advocaat en naar inkomens-vermogensgroep in percentages***

	weet niet	**advo-caat**	**advo-caat via ge-meente**	**vak-bond**	**wets-winkel**	**sociale raads-man**	**jurist in eigen kring**	**anders + droog-bak**	**totaal**	**N =**
GEEN CONTACT										
gratis rechts-hulp	30	19	1	6	13	8	13	10	100%	78
eigen bijdrage	20	13	1	14	24	5	11	11	100%	130
net boven toevoe-gings-grens	21	15	3	18	20	2	18	3	100%	61
ver boven toevoe-gings-grens	11	33	2	6	14	3	22	9	100%	64
WEL CONTACT										
gratis rechts-hulp	21	6	24	9	15	9	0	15	100%	33
eigen bijdrage	10	24	3	14	21	7	7	14	100%	29

net boven toevoegingsgrens	19	48	0	10	14	5	0	5	100%	21
ver boven toevoegingsgrens	13	50	0	7	7	3	10	10	100%	30

Het ‘weet-niet’ percentage is het hoogst (30%) bij de laagste inkomens-vermogensgroep zonder eerdere rechtshulpcontacten. Als respondenten uit deze groep ervaring krijgen met rechtshulp daalt het percentage ‘weet niet’ tot 21%, maar dit is nog evenveel als de ‘weet-niet’ percentages van de twee midden groepen *zonder* contact en hoger dan de hoogste inkomensgroep *zonder* contact. Met andere woorden: het leereffect is aanwezig, vooral bij de twee groepen onder de toevoegingsgrens. *De bekendheid met rechtshulpverleners in probleemsituaties is echter bij de hoogste inkomens-vermogensgroepen het grootst*, ongeacht of deze groep eerder contact heeft gehad met een advocaat. In de sociale perceptie van de hoogst inkomens- en vermogensgroep is de advocaat de belangrijkste hulpverlener. Binnen de groep, die nog nooit contact met een advocaat heeft gehad, is er een caesuur tussen de hoogste groep en de drie andere groepen (33% noemt de advocaat tegenover resp. 19, 13 en 15%). Ná contact ligt de caesuur echter precies bij de toe-

voegingsgrens. De respondenten boven de toevoegingsgrens noemen de advocaat in 48% resp. 50%. respondenten onder de toevoegingsgrens in 30% resp. 27% (hier is de advocaat via de gemeente inbegrepen). De groep net bóven de toevoegingsgrens heeft als het ware een zetje van een eerder contact nodig om naar een advocaat te gaan voor zijn problemen. Zonder contact bestaat ook bij deze groepen een grotere afstand tot de advocaat. Mensen zonder contact uit deze groep noemen zelfs in hogere frequentie de wetswinkel. Nà contact noemen ze echter de advocaat in hoogste frequentie.

Er zijn nog twee opmerkelijke verschillen tussen de groep met en de groep zonder contact: (1) De groep die in aanmerking komt voor kosteloze rechtshulp noemt zónder contact in 19% de advocaat en slechts in 1% de advocaat via de gemeente. De groep met contact noemt het meest de advocaat via de gemeente. Als men maar één keer - soms bij toeval, soms krachtens wettelijk voorschrift - kosteloze rechtsbijstand ondervonden heeft, is de weg voor andere gevallen gemakkelijker begaanbaar geworden. Als men bedenkt dat dit leereffect zich ook uitstrekt over de naaste omgeving van de ex-cliënt, wordt duidelijk hoe belangrijk het is de kans te vergroten dat mensen zo'n eerste ingang in het systeem van rechtshulp krijgen. (2) De jurist in eigen kennissenkring wordt wél genoemd door respondenten zonder contact, maar niet of nauwelijks meer door respondenten mét contact (met uitzondering van de hoogste inkomens-vermogensgroep). Kennelijk duidt de jurist in eigen kennissenkring meer op een eerste entree, een opstapje voor verdere hulp. Als men reeds ervaring heeft met rechtshulp is dat opstapje niet meer nodig.

Tenslotte blijkt het antwoordpatroon bij vakbond en wetswinkel voor en na contact met een advocaat nagenoeg gelijk te blijven: beide worden het vaakst als eerste rechtshulpverlener genoemd door de middengroepen.

7.3 Kennis van het systeem van kosteloze rechtsbijstand

Technische kennis, het precies weten hoe de regeling is voor het verkrijgen van kosteloze rechtsbijstand, is veel minder aanwezig dan praktische kennis, het weten waar je heen moet gaan om rechtshulp te krijgen. Zoals te verwachten is, kent slechts een gering deel van de respondenten de details van de regeling. Naarmate onze vragen over de regels gedetailleerder werden, vervaagden bij de antwoorden de verschillen tussen diverse bevolkingsgroepen geheel. Opleiding en inkomen, die beide sterk van invloed zijn bij kennis van een eerste ingang, spelen bij technische kennis nauwelijks een onderscheidende rol. De technische kennis wordt verkregen door ervaring met het rechtshulpsysteem. Hier ligt ons inziens een aanwijzing dat een voorlichtingsprogramma, dat uitsluitend cognitief van aard is en niet aansluit bij practische vragen of ervaring van rechtzoekenden, weinig verbetering zal brengen in deze technische kennis.

Zes vragen over de huidige regeling werden voorgelegd, te weten:

1. Weet u ook hoe men aan gratis rechtshulp, een advocaat van onvermogen (pro deo advocaat) kan komen?
2. Moet u daar iets voor betalen? Is het geheel kosteloos?
3. Voor wat voor zaken kan men daar terecht?
4. Wie moet de advocaat van de tegenpartij betalen?
5. Als u uw zaak verliest, terwijl u een pro deo advocaat heeft, moet u dan

alsnog uw advocaat betalen?
6. Wie betaalt in dat geval de advocaat van de tegenpartij?

De vragen laten al iets van de ingewikkeldheid van de regeling zien. Het vermoeden is niet geheel ongegrond dat veel juristen deze vragen ook niet allemaal juist zouden beantwoorden. De eerste vraag is voor de problematiek van toegang ons inziens het belangrijkst.

De laatste vraag daarentegen, de kostenveroordeling bij verlies van de zaak, speelt in de procespraktijk buiten het familierecht een belangrijke rol. Deze mogelijkheid van een kostenveroordeling vormt vermoedelijk in een aantal gevallen een belemmering voor het aanspannen van een procedure. Deze regel echter zal tijdens de hulpverlening aan de cliënt bekend gemaakt moeten worden, omdat blijkens onze resultaten, kennis hiervan nagenoeg bij iedereen ontbreekt.

Slechts één op de zeven respondenten is met dit risico van een proceskostenveroordeling bekend. Twee derden van degenen, die een antwoord geven op deze vraag, meent dat de tegenpartij, het rijk, de gemeente of een andere instantie in deze gevallen de proceskosten betaalt. In ieder geval niet de kosteloos procederende partij. In de woorden van een amsterdamse respondent: ‘Je zit onder sociale zaken, want daar krijg je je advocaat van: dus kan je het niet betalen’. De opvatting van deze groep is wel in overeenstemming met de regeling op dit punt in de engelse Legal Aid and Advice Act.

De eerste vraag, hoe men aan een pro deo advocaat kan komen, werd in de drie gemeenten als volgt beantwoord:

TABEL 46 ***Kennis van de procedure ter verkrijging van kosteloze rechtsbijstand per gemeente***

	Heerlen	***Valburg***	***Amsterdam***	***Totaal***
weet niet	47%	39%	41%	43%
naar rechtbank	3,5	7	9	6%
naar sociale zaken voor				
een bewijs van onvermogen	5	1	27	13%
naar gemeentehuis voor				
een bewijs van onvermogen	9	26	7	12%
naar gemeentehuis	20	13	5	13%
bewijs van onvermogen	3	3	1	2%
naar bureau voor consultatie	1	0	2	1%
naar vakbond of eigen				

organisatie	5	8	0,5	4%
anders (nl. naar wetswinkel, raadsman, wijkcentrum, droogbak)	6,5	3	7,5	6%
	100%	100%	100%	100%
N=	173	95	188	456

Uit deze tabel blijkt met welke term de volksmond de procedure voor kosteloze rechtsbijstand aanduidt: in Amsterdam gaat men naar ‘sociale zaken’ op het platteland en in Heerlen gaat men naar ‘het gemeentehuis’. Het bewijs van onvermogen werd in 27% van de antwoorden genoemd. Het bureau van consultatie daarentegen werd weinig genoemd, maar dat is ook niet de allereerste stap die men moet nemen. Opmerkelijk is dat de naam ‘de Droogbak’

in Amsterdam evenvaak door respondenten werd genoemd als de term ‘bureau van consultatie’ in de drie gemeenten samen. De Droogbak, het amsterdamse bureau van rechtshulp, was ten tijde van ons onderzoek nog geen jaar geopend. De bureaus van consultatie beslaan al ruim anderhalve eeuw. Dit wijst op het effekt van publiciteit en naamgeving.

Bijna 1 op de 2 respondenten wist geen antwoord te formuleren. Bij de volgende kennisvragen wordt het percentage dat geen antwoord wist te geven steeds hoger. Als we de half goede en onvolledige antwoorden bij de precies goede antwoorden optellen en tevens de pertinent foute antwoorden bij de ‘weet niet’-antwoorden, dan krijgen we voor de zes vragen het volgende beeld:

TABEL 47 ***Antwoorden op zes kennisvragen***

		weet niet en fout	***goed en half goed***
1.	Weet u ook hoe men aan gratis rechtshulp kan komen?	43%	57%
2.	Moet U daar iets voor betalen? Is het geheel kosteloos?	53%	47%
3.	Voor wat voor zaken kan men er terecht?	55%	45%
4.	Wie moet de advocaat van de tegenpartij betalen?	60%	40%
5.	Als u de zaak verliest, terwijl u pro deo hulp ontvangt, moet u dan alsnog uw advocaat betalen?	63%	37%
6.	Wie betaalt in dat geval de advocaat van de tegenpartij?	85%	15%

De conclusie die uit deze cijfers getrokken kan worden is, dat over de hele linie de kennis over dit onderwerp gering is. Dit hoeft niet te betekenen, dat men daardóór de weg niet kan vinden naar een rechtshulpverlener. Het duidt eerder op een grote mate van onzekerheid en dus afhankelijkheid op het moment dat men een procedure wil beginnen. Men is nauwelijks bekend met de regeling. Het is zelfs de vraag of de regeling wel geschreven is voor de rechtzoekenden. Aubert wijst er op dat een groot aantal rechtsregels primair voor en door juristen geschreven wordt (1971: 57). Het systeem kan opgevat worden als een regeling hoe advocaten kunnen en moeten handelen bij de hulpverlening aan pro deo cliënten: hen eerst verwijzen naar sociale zaken om een bewijs van onvermogen te halen, vervolgens zeggen dat ze naar het bureau van consultatie moeten gaan om een toevoegingsbriefje te halen, en zeggen dat daarna een gratis-admissie rekest ingediend zal worden. Gelukkig is op dit

moment een vereenvoudiging van deze omslachtige regeling in voorbereiding. Een vereenvoudiging die overigens reeds in 1812 werd voorgesteld (Montijn: 22 en 32).

Nu de kennis over het geheel gering is, blijken er slechts enkele verschillen tussen de diverse groepen te bestaan. In Amsterdam is men bij vijf van de zes vragen significant beter op de hoogte dan in de twee andere gemeenten. Dit geldt alleen niet voor de vraag naar de kostenveroordeling bij verlies van de zaak. Een hoger opleidingsniveau staat niet garant voor kennis van de regels betreffende kosteloze rechtsbijstand. Men heeft het immers niet nodig. Alleen de vraag over de aan de procedure verbonden kosten wordt door mensen met hogere opleidingen iets vaker juist beantwoord.

De verhoudingsgewijs geringste kennis wordt aangetroffen bij de beide uitersten op de leeftijds- en inkomensschaal: de jongste leeftijdsgroep (16-

TABEL 48 ***Percentage 'weet niet' en 'fout' op zes kennisvragen naar burgerlijke staat***

vraag	1	2	3	4	5	6	N =
ongehuwd	58%	64%	61%	62%	64%	88%	104
gehuwd	39	51	55	59	63	83	305
gescheiden	18	18	27	41	23	82	22
weduwe, weduwnaar	52	60	56	84	88	96	25
totaal	43%	53%	55%	60%	63%	85%	456

25 jaar) en de oudste (65 en ouder); de laagste inkomens (beneden ƒ 833,- per maand netto) én de hoogste inkomens. Gemis aan ervaring speelt hierbij een belangrijke rol. De hoogste inkomens hoeven er ook niets van af te weten en de jongeren (vaak met de lage inkomens) hebben nog slechts weinig meegemaakt.

Mannen zijn over de gehele linie significant beter geïnformeerd dan vrouwen. Ook dit zal samenhangen met grotere deelname in bepaalde maatschappelijke processen.

De meeste invloed op het kennisniveau gaat uit van het feit of men al eens van kosteloze rechtsbijstand gebruik gemaakt heeft. Gescheiden respondenten hebben aanzienlijk meer kennis dan de anderen. Dit blijkt heel sterk uit tabel 48.

Ervaring leert. Deze triviale conclusie blijkt bij elk kennis-aspect terug te keren. De consequentie van deze trivialiteit kan echter gemakkelijk over het hoofd gezien worden. Wil men kennis van de toegang tot rechtshulp verbeteren, dan moet men de kans vergroten dat mensen vanuit hun eigen probleemsituatie deze kennis opsteken, bijvoorbeeld doordat op *dat* moment een informatie-post binnen (sociaal) bereik is. Een abstracte informatie, gegeven op momenten dat mensen deze informatie niet nodig hebben, zal naar ons vermoeden niet of nauwelijks beklijven.

Zelfs bij de groep, waarvan men zou kunnen verwachten dat deze zich

TABEL 49 ***Antwoorden op de vraag 'Weet u hoe u aan gratis rechtshulp kan komen', naar toevoegingsgrens en naar ervaring met rechtsbijstand***

ervaring:	*toevoegingsgrens*:	*weet niet*	*goed en half goed*	*N =*
Geen CONTACT GEHAD	gratis rechtshulp	49%	51%	78
MET ADVOCAAT	eigen bijdrage	47	53	130
	net boven grens	43	57	61
	ver boven grens	58	42	64

Wel CONTACT GEHAD	gratis rechtshulp	21	79	33
MET ADVOCAAT	eigen bijdrage	28	72	29
	net boven grens	19	81	21
	ver boven grens	37	63	30
				446
			geen antwoord	10
			totaal	456

cognitieve informatie weet eigen te maken, blijkt dit niet erg het geval te zijn. De respondenten met de beste financiële positie blijken het minst op de hoogte te zijn van de regeling van kosteloze rechtsbijstand. Als deze groep ervaring krijgt met rechtsbijstand, wordt de geïnformeerdheid wel groter, maar blijft toch nog beduidend lager dan de groepen met een lagere financiële status (zie tabel 49).

De vier categorieën die contact hebben gehad met advocaten scoren zoals verwacht meer goede antwoorden. Maar zowel bij de groep die geen, als bij de groep die wel contact heeft gehad, blijkt de groep met de hoogste financiële status, het minst het juiste antwoord te weten. Ook bij de andere kennisvragen - met uitzondering van de laatste vraag - blijkt eenzelfde antwoordpatroon. Conclusie: ervaring leert, maar voor de lagere inkomens/vermogensgroepen leert deze ervaring beter dan voor de hogere, althans voorzover het de technische kennis van de kosteloze rechtsbijstand betreft. Bij andere kennisaspecten leert ervaring juist het meest voor de hogere groepen.

7.4 De kosten van een advocaat: kennis, oordeel en ervaring

Een financiële barrière voor de toegang tot een advocaat kan blijven bestaan, zelfs als een wettelijke regeling van kracht is, waardoor vele rechtzoekenden - 60% van onze respondenten - in aanmerking komen voor bijna of geheel kosteloze rechtshulp. Die barrière is dan vooral psychologisch en bestaat uit een beeld van hoge kosten van de dienstverlening van een advocaat tesamen met de idee, dat men zelf niet voor (bijna) kosteloze rechtsbijstand in aanmerking komt. We zagen reeds dat er geen uniform advocaten-tarief is en er, mede als gevolg daarvan, veel onzekerheid bestaat over de kosten van inschakeling van een advocaat. Hierdoor behoudt de advocaat het image zéér duur te zijn, zelfs als in werkelijkheid de kosten veel lager zijn dan in de beeldvorming wordt verondersteld. Dit beeld wordt bovendien in hogere mate aangetroffen bij de groepen die in financieel opzicht het verst van de advocaat afstaan, met name de laagste twee inkomenscategorieën - precies de groepen die in aanmerking komen voor kosteloze hulp. Ook is het beeld het sterkst aanwezig, wanneer géén ervaring met rechtshulp is opgedaan. Het ontbreken van een systematische manier, waarop mensen op de hoogte worden gebracht van de aan rechtshulp verbonden kosten, doet deze - soms erg onrealistische- opvatting lang voortbestaan. Eerst wanneer men op een of andere manier, gedwongen of vrijwillig, bij toeval of na bewust zoeken, contact heeft gekregen met rechtshulp door advocaten, verandert dit onrealistische beeld van de kosten in een meer realistische schatting. Uiteraard kan men ook stellen, dat het zelfs voor ervaren cliënten moeilijk is om vooraf de kosten van een zaak te schatten, omdat deze kosten afhankelijk kunnen zijn van verschillende, soms moeilijk te voorspellen factoren (duur, complexiteit, en reactie tegenpartij). Ook binnen de advocatuur bestaat geen duidelijk inzicht in de honoreringsstructuur. Om die reden hebben wij de kostenproblematiek toegespitst op de vraag hoeveel een bezoek aan een advocaat van een half uur voor een eerste advies naar de mening van onze respondenten zou gaan kosten. Ook voor een dergelijk consult bestaat in de praktijk van de advocatuur geen tarief. Wij hebben echter de indruk dat de kosten

voor een half uur advies variëren van ƒ 35,- tot ongeveer ƒ 75,- in enkele gevallen tot ƒ 100,- (cf. Hooftman 1976: 90).

De door de respondenten genoemde bedragen waren als volgt:

TABEL 50 ***Geschatte kosten van een half uur advies bij een advocaat***

	absoluut	**%**
fl. 0 - 15	7	2%
fl. 16 - 25	41	9%
fl. 26 - 35	16	3,5%
fl. 36 - 50	110	24%
fl. 51 - 75	48	10,5%
fl. 76 - 100	92	20%
fl. 101 - 150	29	6%
fl. 151 - 250	38	8%
fl. 251 - 500	22	5%
meer dan fl. 500	8	2%
kan geen bedrag noemen/geen antwoord gegeven	45	10%
	456	100%

Laten we de 45 respondenten, die geen antwoord wisten te geven buiten beschouwing dan noemt 16% van de overige respondenten een bedrag beneden ƒ 35,- en geeft 38% een bij benadering realistische schatting.

Nog eens 30% schat aan de hoge kant, nl. van ƒ 76,- tot ƒ 150,- en 16% overschat de kosten voor een half uur advies (meer dan ƒ 150,-).

De hoogste frequentie van de ons inziens realistische schatters wordt aangetroffen bij leidinggevende werknemers (48%) en zelfstandigen (45%). De hoogste percentages van de groepen die een bedrag boven de ƒ 150,- noemen, treft men aan bij de ontvangers van sociale uitkeringen (27%) en blue collars (24%). Dit percentage overschatters was bij de andere beroepsgroepen aanzienlijk lager, nl. leidinggevenden 9%, white collar 7% en zelfstandigen 13%. *De schatting van de kosten van een advocaat is omgekeerd evenredig met de plaats op de maatschappelijke ladder*: de laagste beroepsgroepen, de laagste opleidingsklassen en de laagste inkomens noemen de hoogste bedragen. Daarnaast noemen deze groepen ook frequenter de allerlaagste bedragen. Er wordt dus tegelijk over- en onderschat (zie tabel 51).

De financieel-psychologische barrière is, zo blijkt uit de tabel, het grootst bij de laagste groepen. De middengroepen vertonen onderling geen grote verschillen, maar steken gezamenlijk weer af tegen de hoogste opleidings- en inkomensgroep. De psychologische afstand tussen advocaat en bevolking is alleen bij de toplaag klein. Dit gegeven wordt zeer versterkt als we het oordeel van de respondent over de door hem zelf geschatte kosten in de beschouwing betrekken.

Het spreekt vanzelf dat een beoordeling van de kosten voor iedereen verschillend ligt. De één vindt ƒ 50,- niet veel, een ander al veel te veel. Op grond van onze gegevens kunnen we voor de totale groep zeggen, dat de helft van onze respondenten de door hen geschatte kosten te hoog of veel te hoog vindt. Een kwart vindt de door hen genoemde prijs normaal en het andere kwart zegt dat het er van afhangt. Deze respondenten hebben er wel een be-

hoorlijk bedrag voor over, als ze hun zaak dan ook maar winnen. Toch legt iedere groep de grens van de te hoge kosten ergens anders, zoals tabel 52 laat zien.

TABEL 51 *Geschatte kosten van een half uur advies bij een advocaat naar opleiding, inkomen en toevoegingsgrens in percentages*

opleiding	*tot f 35,–*	*36–75*	*76–150*	*meer dan f 150,–*	*totaal*	*N =*
L.O.	17%	35%	27%	21%	100%	117
LTS, Huishoudschool	19%	34%	25%	21%	100%	114
ULO, MULO, MAVO	17%	40%	28%	15%	100%	87
HBS, HAVO, Atheneum	9%	45%	34%	13%	100%	47
HTS, HBO, Universiteit	7%	47%	47%	0%	100%	45
						410

$X^2 = 24{,}28$
$p \leqslant .02$

inkomen	*tot f 35,–*	*36–75*	*76–150*	*meer dan f 150,–*	*totaal*	*N =*
tot *f* 833,– netto p.m.	14%	35%	24%	28%	100%	51
tot *f* 1040,–	24%	28%	24%	24%	100%	58
tot *f* 1250,–	20%	35%	29%	16%	100%	76
tot *f* 1666,–	15%	39%	31%	14%	100%	99
tot *f* 2080,–	10%	44%	29%	18%	100%	63
meer dan *f* 2080,–	10%	48%	39%	3%	100%	59
						406

$X^2 = 25{,}65$
$p \leqslant .05$

toevoegingsgrens	*tot f 35,–*	*36–75*	*76–150*	*meer dan f 150,–*	*totaal*	*N =*
gratis	21%	36%	17%	26%	100%	98
bijdrage	19%	34%	31%	16%	100%	140
net boven grens	10%	42%	29%	20%	100%	77
ver boven grens	9%	47%	40%	4%	100%	88
						403

$X^2 = 30{,}46$
$p \leqslant .001$

TABEL 52 ***Geschatte kosten van een half uur advies en het oordeel over de kosten in percentages***

	tot f 35	***f 36 - 75***	***f 76 - 150***	***meer dan f 150***	***totaal***
normaal	45	25	20	9	23,5%
(veel) te hoog	31	49	58	70	53%
hangt er vanaf	24	26	22	21	23,5%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%
N =	58	151	117	67	393

Van de groep die de kosten schat op 36 tot 75 gulden vindt de helft dit te hoog. Van degenen die een bedrag van ƒ 76 - ƒ 150, noemen, vindt iets méér dan de helft (58%) dit te hoog. Het is dus niet zo, dat een objectief lager bedrag (ƒ 36 - ƒ 75) subjectief veel minder duur wordt gevonden. Dit gaat zelfs op als men het objectieve bedrag en het subjectieve oordeel per groep onderzoekt, zoals tabel 53 laat zien. In deze tabel is het bedrag constant gehouden. In de twee laagste klassen, nl. de groepen die voor kosteloze of bijna kosteloze rechtsbijstand in aanmerking komen, loopt het percentage dat het bedrag te hoog vindt iets op als het genoemde bedrag hoger wordt nl. van 63% bij ƒ 36, - ƒ 75, tot 77% bij ƒ 76 - ƒ 150, resp. van 43% bij ƒ 36 - ƒ 75 tot 60% bij ƒ 76 - ƒ 150. Maar van de groep net bóven de toevoegingsgrens vindt de grote meerderheid (71%) zowel een bedrag van ƒ 36 - ƒ 75 te hoog als ook in grote meerderheid (67%) een bedrag tot ƒ 150. Dit betekent dat voor deze groep de hoogte van het geschatte bedrag hun oordeel niet beïnvloedt. Zij vinden de kosten steeds te hoog. Ondanks het feit dat deze groep financieel over meer kan beschikken, vindt men nagenoeg dezelfde bedragen te hoog, die ook de twee minder draagkrachtige groepen te hoog vinden. Alleen de financieel sterkste groep vindt een bedrag tot ƒ 75,- grotendeels normaal, en 38% van die groep vindt een bedrag tot ƒ 150,- nog normaal. De groep net boven de toevoegingsgrens percipieert de financiële kosten zelfs zwaarder dan de groep met eigen bijdrage (zie tabel 53).

TABEL 53 ***Oordeel over de kosten van een half uur advies per inkomens-vermogensgroep, waarbij het bedrag constant gehouden is***

genoemd bedrag tussen *ƒ* 36,- en *ƒ* 75,-	**% *normaal***	**% *te hoog***	**% *hangt er van af***	**% *totaal***	***N* =**
gratis toevoeging	9%	63%	28%	100%	35
eigen bijdrage	23%	43%	34%	100%	44
net boven grens	10%	71%	19%	100%	31
ver boven grens	54%	26%	21%	100%	39
genoemd bedrag tussen ƒ 76,- en ƒ 150,- gratis toevoeging	6%	77%	17%	100%	17
eigen bijdrage	12%	60%	28%	100%	42
net boven grens	19%	67%	14%	100%	21

ver boven grens	38%	41%	21%	100%	34

Het feit dat men behoort tot een van de maatschappelijke bovenlagen is bepalend voor het feit of men de advocatenkosten normaal vindt. Van de leidinggevende werknemers vindt 44% de kosten normaal, van de zelfstandigen 32% (het gemiddelde is 23,5% normaal). Er is nauwelijks verschil in oordeel over de kosten tussen de opleidingscategorieën met uitzondering van de hoogste opleidingsgroep: 48% van de hooggeschoolden vindt de kosten normaal. Hierin refereren ze zich waarschijnlijk aan de door hen zelf verkregen of gewenste honorering. Bij de inkomensgroepen is een driedeling waar te nemen: van de laagste twee inkomensgroepen oordeelt 66% de kosten te hoog, van de middelste drie oordeelt precies 53% het bedrag te hoog en van de hoogste groep vindt slechts 29% het door hen genoemde bedrag te hoog (zie tabel 54).

TABEL 54 *Oordeel over de kosten van een half uur advies naar opleiding, inkomen en toevoegingsgrens in percentages*

Opleiding	*bedrag is normaal*	*(veel) te hoog*	*hangt er vanaf*	*N =*
LO	16%	55%	29%	113
LTS, Huishoudschool	20	58	21	108
ULO, MULO, MAVO	25	52	23	84
HBS, HAVO, Atheneum	23	57	19	47
HTS, HBO, Universiteit	48	34	18	44
				$X^2 = 20{,}80$ $p \leqslant .01$
minder dan *f* 833,–	8%	65%	27%	51
tot *f* 1040,–	9	66	25	53
tot *f* 1250,–	27	46	27	70
tot *f* 1666,–	17	56	27	98
tot *f* 2080,–	24	57	19	63
meer dan *f* 2080,–	55	29	16	58
				$X^2 = 50{,}13$ $p \leqslant .001$
gratis rechtshulp	12%	62%	26%	99
eigen bijdrage	20	52	28	130
net boven grens	16	65	19	75
ver boven grens	49	33	18	85
				$X^2 = 45{,}74$ $p \leqslant .001$

Een conclusie uit het voorafgaande: van de toplaag van de bevolking vindt 1 op de 2 de kosten voor een half uur advies normaal, slechts 1 op de 3 te hoog. Van de middengroepen vindt 1 op de 4 de kosten normaal en 1 op de 2 de kosten te hoog. Voor de laagste groepen vindt 1 op de 10 de kosten normaal, 2 op de 3 de kosten te hoog. Maar ook van de groep, die net boven de toevoegingsgrens zit vindt 2 op de 3 de kosten te hoog. Zij zullen in feite deze kosten ook moeten betalen, in tegenstelling tot de groepen beneden de toevoegingsgrens. *In de perceptie van rechtzoekenden vormen de kosten van de advocaat alleen voor de toplaag géén belemmering*.

Nu zijn het vooral de personen uit de toplaag en uit de groep net boven de toevoegingsgrens, die volledig uit eigen ervaring kunnen oordelen. De andere groepen behoeven, als zij van het wettelijke systeem van kosteloze rechtsbijstand gebruik maken, nooit meer dan ƒ 100,- eigen bijdrage te betalen. Wel moeten ze daarvoor de psychologische barrière kunnen overwinnen. Het wordt daarom van belang na te gaan of vroegere ervaring met rechtshulp het oordeel over de kosten beïnvloedt.

De invloed van ervaring met rechtshulp op het oordeel over de kosten

In het deense onderzoek uit 1970 naar het image van de advocaat vond

56% van de respondenten de hulp van een advocaat te duur (in ons onderzoek 53%). Bij de Denen vond 26% de advocaten-kosten redelijk. In ons onderzoek vond 23,5% de kosten normaal. Ondanks het verschil in vraagstelling is dit een interessante gelijkenis. Het deense onderzoek constateerde verder:

'Bij het deel der bevolking, dat ervaring heeft met juridische bijstand, ligt het percentage van hen, die de advocaat duur achten, beneden die 56%, terwijl in die groep het percentage, dat de bijstand redelijk betaald acht, belangrijk hoger lag dan 26%'. (AB 1970: 284).

Ook in ons onderzoek is er een significante relatie tussen eerder contact met een advocaat en het oordeel dat de daaraan verbonden kosten normaal zijn (zie tabel 55).

TABEL 55 ***Oordeel over de kosten van een half uur advies en eerder contact met advocaat in percentages***

	wel contact	***geen contact***		***totaal***
kosten normaal	36%	20%		23,5%
(veel) te hoog	45%	55%		53%
hangt ervan af	19%	25%		23,5%
	———	———		———
	100%	100%		100%
	N = 91	306		397
			geen antwoord	59
				———
			totaal	456

Respondenten uit de maatschappelijke bovenlaag - van wie we uit het voorgaande weten dat ze vaker de kosten als normaal beschouwen - hebben ook vaker contact gehad met een advocaat, zodat niet de eerdere ervaring maar het behoren tot de bovenlaag bepalend zou kunnen zijn voor het gunstig oordeel over de kosten. Om deze mogelijkheid van een schijnbaar verband tussen ervaring en oordeel te toetsen, analyseren we *binnen elke in-*

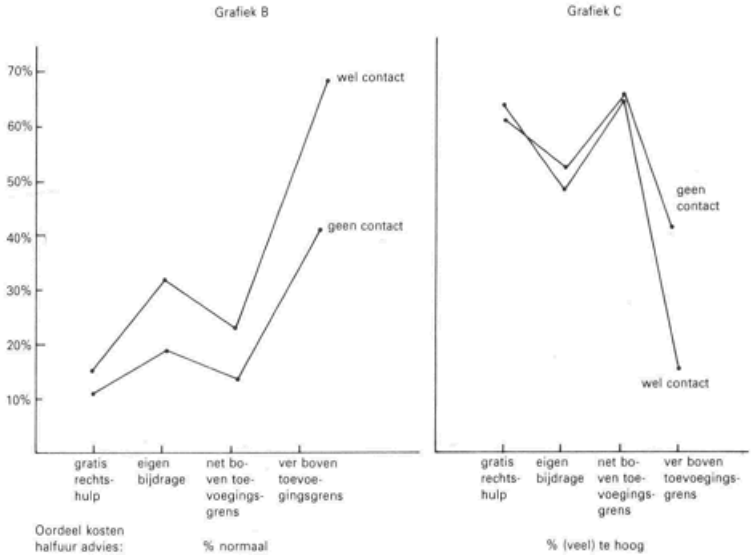
TABEL 56 *Oordeel over de kosten van een half uur advies naar eerder contact met advocaat per inkomens- en vermogenscategorie in percentages*

gratis rechtshulp	*kosten normaal*	*veel te hoog*	*hangt ervan af*	*totaal*	*N =*	
wel contact gehad	15%	63%	22%	100%	27	99
geen contact gehad	11%	61%	28%	100%	72	
eigen bijdrage						
wel contact gehad	32%	47%	21%	100%	19	130
geen contact gehad	18%	52%	30%	100%	111	
net boven toevoegingsgrens						
wel contact gehad	23%	65%	12%	100%	17	75
geen contact gehad	14%	65%	21%	100%	58	
ver boven toevoegingsgrens						
wel contact gehad	67%	15%	18%	100%	27	85
geen contact gehad	41%	41%	18%	100%	58	

komens- en vermogenscategorie afzonderlijk de verschillen in oordeel tussen degenen die wel en degenen die geen contact hebben gehad. Bij het deense onderzoek is deze toetsing niet gerapporteerd. Wij komen tot een gedeeltelijke weerlegging van de beweerde relatie tussen ervaring en oordeel (zie tabel 56).

Naar aanleiding van deze tabel merken wij het volgende op:

1. *binnen* de drie laagste inkomens-vermogenscategorieën afzonderlijk zijn er *geen* significante verschillen in oordeel over de kosten tussen hen die wel en hen die geen contact gehad hebben
2. *tussen* deze drie categorieën gezamenlijk zijn er ook nauwelijks verschillen in oordeel; slechts de groep die een eigen bijdrage moet betalen vindt iets frequenter de kosten normaal
3. er blijft een groot verschil in oordeel tussen de groep vér boven de toevoegingsgrens en de andere drie groepen en dit verschil gaat *zowel* op voor de groep met *als* de groep zonder ervaring
4. binnen deze hoogste inkomens-vermogenscategorie blijkt wél dat de groep die ervaring heeft met rechtshulp de kosten in veel grotere mate normaal vindt dan de groep zonder ervaring (deze relatie is significant op een niveau van $p \leq .05$, $X^2 = 6{,}34$).



Grafiek B en C brengen deze gegevens in beeld.

Met andere woorden: *ervaring met rechtshulp maakt alléén voor de mensen met de hoogste financiële status, dat zij de kosten vaker normaal gaan vinden*. Dit is een interessant gegeven. De mensen met rechtshulpervaring uit

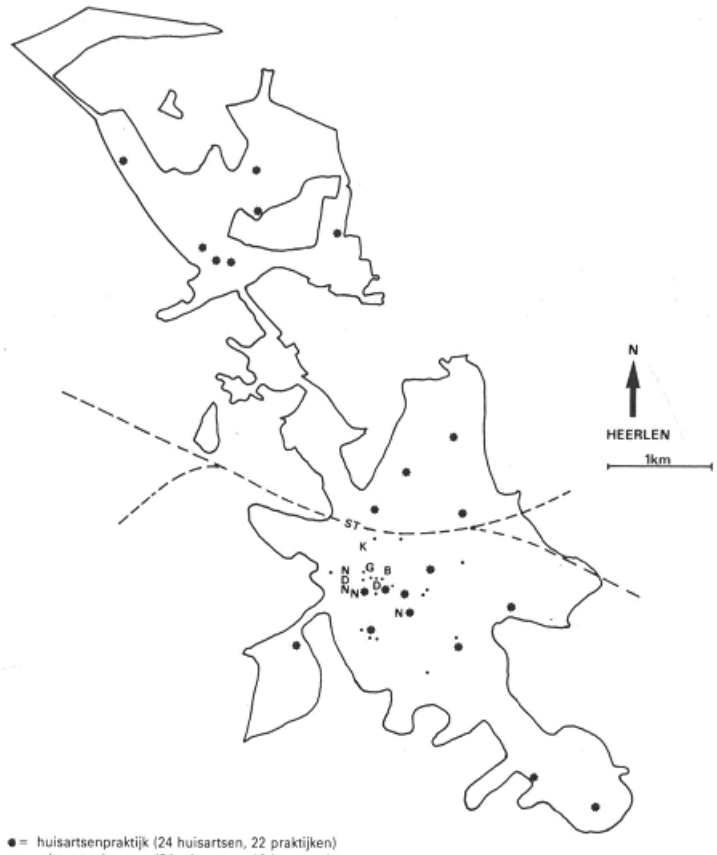
de twee hoogste lagen zijn immers eigenlijk de enigen die over de werkelijke kosten kunnen spreken, omdat zij alleen *betalend* contact hebben gehad. En zij oordelen met hun ervaring en hun eigen inkomen/vermogen in het achterhoofd: van de ervaren cliënten ver boven de toevoegingsgrens vindt slechts 15% de kosten te hoog en vindt 67% de kosten normaal; van de groep ervaren cliënten net boven de toevoegingsgrens vindt 65% de kosten te hoog en slechts 23% de kosten normaal.

Conclusie: de psychologische kostenbarrière is bij alle groepen behalve bij de financiële toplaag aanwezig. Verhoudingsgewijs is de barrière het sterkst aanwezig bij de laagste en één na hoogste inkomens/vermogenscategorie in ons onderzoek. Bij de groepen onder de toevoegingsgrens berust deze barrière op onvoldoende geïnformeerdheid en de daaruit ontstane beeldvorming over de kosten. Ervaring corrigeert bij hen dit beeld nauwelijks. Bij de groep net boven de toevoegingsgrens blijkt de kostenbarrière niet alleen psychologisch te bestaan, maar óók feitelijk. Ervaring met rechtshulp - die deze groep zelf betaalt - leidt bij een grote meerderheid tot het oordeel dat de kosten te hoog zijn. Alléén het behoren tot de toplaag in de samenleving is de bepalende factor, die de kostenbarrière afbreekt. Die barrière wordt voor deze groep nog iets verder afgebroken, wanneer men feitelijke contacten heeft gehad. Voor de andere maatschappelijke groepen heeft ervaring met rechtshulp geen corrigerende werking op hun oordeel over de kosten.

Tenslotte hebben we in aansluiting op de financiële barrière nog een andere barrière ter sprake gebracht, nl. het vrij af kunnen nemen van het werk voor een bezoek aan een advocaat. Slechts 16% van alle respondenten vond het moeilijk om overdag een advocaat te raadplegen. De meest opvallende afwijking van dit gemiddelde wordt gevonden bij de blue-collar werknemers (34% van hen vindt het moeilijk om vrij te krijgen) en de zelfstandigen (25%). De minste moeite heeft de groep met een universitaire of daarmee vergelijkbare opleiding (2%). Zij delen dit voorrecht om overdag zonder moeilijkheden een advocaat te kunnen raadplegen met scholieren, huisvrouwen en gepensioneerden (resp. 4, 5 en 3%). Deze vorm van vrijheid is ongelijk verdeeld.

75. Geografische afstand

Voordat we aandacht besteden aan de sociale afstand tot advocaten, zullen we eerst trachten de geografische afstand tot de advocatuur in de drie onderzochte gemeenten in kaart te brengen. We trekken daarbij steeds de vergelijking met de geografische afstand tussen bevolking en huisartsen. Op onderstaand kaartje is binnen het woongebied van *Heerlen* aangegeven waar de advocatenkantoren (stippen) en waar de huisartsenpraktijken (sterren) zijn gevestigd. Het verschil in spreiding tussen beide groepen hulpverleners is opvallend.



● = huisartsenpraktijk (24 huisartsen, 22 praktijken)
• = advocatenkantoor (34 advocaten, 19 kantoren)
N = notariskantoor (4)
D = deurwaarderskantoor (2)
K = kantongerecht
G = gemeentehuis
B = burgerraadsman en sociaal dienstencentrum

Dit verschil wordt nog duidelijker als we ook de verdeling van de bevolking over tien wijken van de gemeenten bezien (tabel C).

TABEL C ***Spreiding van bevolking, huisartsen en advocaten over tien wijken van Heerlen in percentages***

wijk	*inwoners* %		*huisartsen* %		*advocen* %	
Centrum	9.7		17		73	
Bekkerveld	5.8		4		18	
Molenberg	9.7		13		9	
Welten	5.3		4		-	
Heerlerbaan	15.3		8		-	
HEERLEN-ZUID		45.8%		46%		100%
Schandelen	7.3		8		-	
Meezenbroek	12.2		17		-	
Beersdal	4.3		-		-	
Heerlerheide	20.7		25		-	
Treebeek	9.7		4		-	
HEERLEN-NOORD		54.2%		54%		0%
N =	(74.000)		(24)		(34)	

Drie kwart van de advocatenkantoren blijkt te zijn gevestigd in de oude binnenstad, waar nog geen tiende van de bevolking woont. In het boven de spoorlijn gelegen noordelijke stadsdeel, waar meer dan de helft van de bevolking woont, en in de beide nieuwbouw-wijken in het zuiden is geen enkel advocatenkantoor. De spreiding van de huisartsen komt daarentegen goed overeen met de spreiding van de bevolking, behalve in de extreem noordelijk en zuidelijk gelegen wijken. Het kleinere aantal (24) huisartsen is derhalve veel meer gespreid gevestigd dan de (34) advocaten. Dit verschil in spreiding is vooral van belang, omdat er een duidelijke sociale barrière bestaat tussen de bevolking ten noorden en ten zuiden van de spoorlijn. Boven de spoorlijn wonen de ex-mijnwerkers. In Heerlen-Zuid wonen de beambten, de ‘witte boorden’ (Rottier 1976: 43). Ook in opleidingsniveau is er een duidelijk verschil. Alle vormen van voortgezet onderwijs worden vaker gevolgd in Heerlen-Zuid. Alleen het lagere beroepsonderwijs wordt meer gevolgd in het noordelijke stadsdeel (Sociogram 1974: 61). Voor de mensen uit Heerlen-Noord is er dus niet alleen de handicap van een lager inkomen en een lagere opleiding, maar ook een grotere geografische afstand tot de advocatuur. Deze extra handicap ontbreekt bij de eerste ingang tot de medische hulpverlening.

De advocatenkantoren in Heerlen liggen dichter bij de kantoren van de institutionele cliënten (overheid, banken en bedrijfsleven) dan bij de woonplaats van de individuele cliënten. Dit vestigingspatroon zou een indicatie kunnen zijn voor de

mate waarin advocaten op die institutionele cliënten en op de in hetzelfde stadsdeel gevestigde rechterlijke instanties (kantonrechter, politierechter, kinderrechter) zijn gericht, maar ook voor de ‘bemiddelende’ rol die advocaten voor hun individuele cliënten ten aanzien van die organisaties (als tegenpartij) vervullen.

Niet alleen de balie is geconcentreerd in het centrum van de stad. *Alle*

andere ingangen in het rechtshulpsysteem: de vier notarissen, de twee deurwaarders, het kantongerecht, het gemeentehuis, de burgerraadsman, de SOS-hulpdienst, het sociaal dienstencentrum en ELMAR (het Heerlense JAC) zijn in de oude binnenstad gevestigd. De enige uitzondering vormt het spreekuur van een CPN-raadslid in Heerlen-Noord. Ook de na ons onderzoek geopende wetswinkel heeft zich in de binnenstad genesteld.

In *Amsterdam* zien we een overeenkomstig verschil in spreiding tussen advocaten en huisartsen (tabel D).

TABEL D *Spreiding van bevolking, huisartsen en advocaten over tien wijken van Amsterdam in percentages*

wijk	*bevolking* %		*huisartsen* %		*advocaten* %	
centrum (oude stad)	7.6		8.1		46.1	
oud-zuid	10.5	29.5%	15.8	43.6%	42.4	95.8%
nieuw-zuid	11.4		19.7		7.3	
oud-west	11.5		12.0		1.0	
nieuw-west	13.3		9.4		–	
westelijke tuinsteden	15.6		11.7		0.6	
oud-oost	10.6	70.5%	9.4	56.4%	1.2	4.2%
nieuw-oost	3.8		4.2		–	
bijlmermeer	4.4		2.2		0.8	
noord	11.3		7.5		0.6	
N =	(756.600)	100%	(360)	100%	(502)	100%

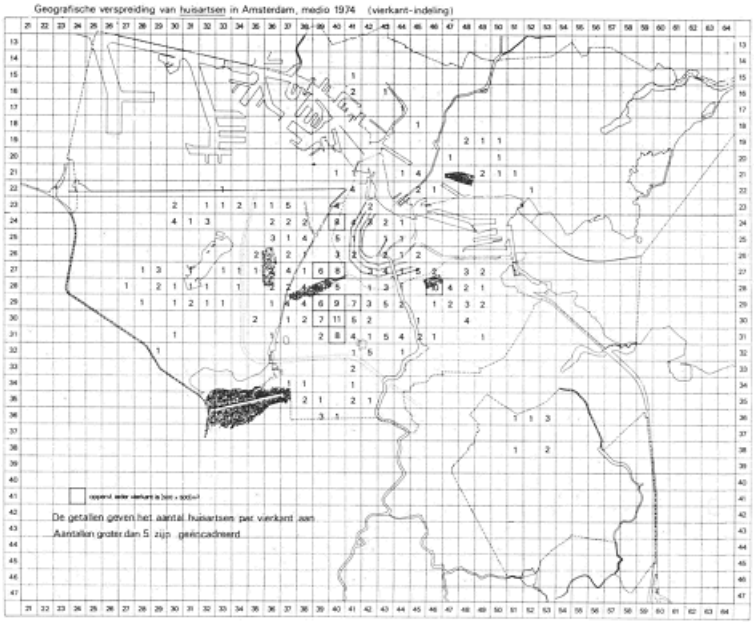
Van de advocaten is 96% gevestigd in het centrum of in zuid, terwijl slechts 30% van de bevolking in die wijken woont. In oost, west, noord en de Bijlmermeer, waar meer dan twee derde van de bevolking woont, houden in totaal 20 advocaten (minder dan 5%) kantoor. Ook de notarissen en deurwaarders zijn in het centrum en zuid geconcentreerd. Slechts 3 van de 70 notarissen en 3 van de 17 deurwaarders zijn *buiten* die twee stadsdelen gevestigd. Hoezeer de geografische spreiding van huisartsen en advocaten uiteenloopt wordt ook geïllustreerd door de volgende twee plattegronden.

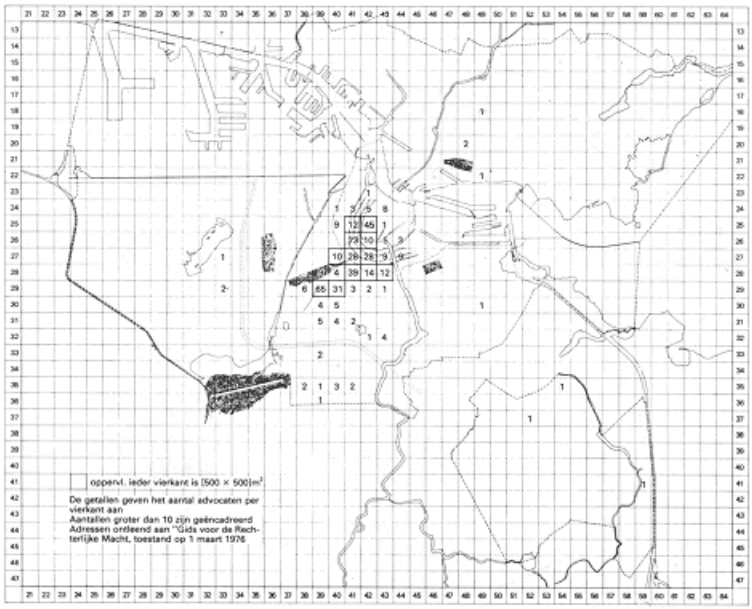
Een belangrijk verschil met Heerlen is, dat er in Amsterdam een aantal andere ingangen tot rechtshulp bestaan (sociale raadslieden, advocatenspreekuren en VU-rechtshulp), die wel gedecentraliseerd werken en meestal in wijk- of buurtcentra spreekuur houden. Bij een vergelijking met het spreidingspatroon van de hulpverleners in beide steden dient men te bedenken dat Amsterdam tien keer zoveel inwoners als Heerlen heeft op een gebied dat vijf keer zo groot is.

In *Valburg* (± 10.000 inwoners) is geen advocatenkantoor. Wel praktiseert er in drie van de acht dorpskernen een huisarts. De dichtstbij gelegen advocatenkantoren zijn in Arnhem (15 km), Nijmegen (13 km) en Wageningen (11 km). Ook de wetswinkels en de vakbondsbureaus zijn in die steden gevestigd. In één van de acht dorpskernen is een notaris gevestigd. Een deel van onze respondenten bleek ook één van de twee notarissen uit naburige plattelandse gemeenten ingeschakeld te hebben. Deze notarissen waren naast het gemeentehuis de enige ‘officiële’ ingang in het rechtshulpsysteem.

Zowel in Heerlen als in Amsterdam zijn practisch alle advocatenkantoren

geconcentreerd in een betrekkelijk klein deel van de stad. Voor een groot deel van de bevolking in beide steden is de geografische afstand tot het dichtstbijzijnde advocatenkantoor aanmerkelijk groter dan tot de naastbijzijnde huisarts. Dit is in overeenstemming met het in ons onderzoek aangetroffen beeld van de advocaat als de ‘ver weg zijnde specialist’. Als wij hieronder over de juridische huisarts spreken hebben we met name óók de opheffing van de geografische afstand tot de rechtshulpverlening op het oog (zie hoofdstuk 9).


Geografische verspreiding van huisartsen in Amsterdam, medio 1974 (vierkant-indeling)
De getallen geven het aantal huisartsen per vierkant aan.
Aantallen groter dan 5 zijn gereduceerd


oppervl. ieder vierkant is [500 × 500]m²
De getallen geven het aantal advocaten per vierkant aan
Aantallen groter dan 10 zijn geëncadreerd
Adressen ontleend aan "Gids voor de Rechterlijke Macht, toestand op 1 maart 1976

7.6 Bekendheid met advocaten, notarissen, rechters en wetswinkels

In paragraaf 7.4 bleek een sterk verbreide beeldvorming over de kosten van de dienstverlening van advocaten. Dit beeld beïnvloedt waarschijnlijk ook de mening die men vormt over andere aspecten van de dienstverlening van de advocaat. Naar onze mening is deze beeldvorming voor een belangrijk deel terug te voeren op de sociale afstand tussen advocaten en bevolking. Daar waar deze afstand klein is, bijvoorbeeld omdat men tot dezelfde maatschappelijke laag behoort als de advocaten, is het beeld dat men van advocaten heeft dientengevolge realistischer: men weet beter wat van een advocaat op het punt van kosten en verrichtingen verwacht kan worden en wat niet. Om deze sociale afstand of haar tegenpool, sociale nabijheid enigszins in kaart te brengen hebben we in ons onderzoek een maatstaf gebruikt, nl. het aantal namen van advocaten dat de respondenten konden noemen. Dit is een nogal grove maatstaf, omdat de bekendheid met een naam op talrijke manieren kan zijn ontstaan. Het kennen van een naam hoeft op zichzelf nog niets te zeggen over het gemak waarmee men advocaten zal benaderen. Maar de bekendheid met naam, functie en (vaak ook) kantoor-adres van één of meer advocaten vergroot ons inziens toch de kans dat de kloof met de advocaat enigermate wordt overbrugd (als dat nodig mocht zijn). Zelfs als de genoemde namen van advocaten uitsluitend uit de krant of van de T.V. bekend zijn, geeft dit feit iets weer van de aandacht die de respondent aan ‘het recht’ pleegt te geven. Zo bleek bij deze meetmethode, dat enkele *bekende* advocaten, regelmatig genoemd werden, zonder dat van een persoonlijke relatie sprake was. Dit fenomeen van de ‘bekende’ advocaat bleek in ons onderzoek ook op regionaal niveau te bestaan. De grote meerderheid van de genoemde namen waren echter van persoonlijk bekende advocaten, hetzij uit vroegere ervaring met rechtshulp, hetzij uit contacten die men op andere wijze had opgedaan, bijv. via familie, woonwijk, studie of verenigingsleven. In al deze gevallen is er sprake van sociale nabijheid. Wij zijn nagegaan welke door respondenten genoemde advocaten-namen in feite namen waren van rechters, officieren van justitie of andere niet-advocaten. Deze namen zijn hier buiten beschouwing gelaten. Daarnaast werd bij wijze van controle ook gevraagd naar namen van notarissen en rechters. Als vierde element van bekendheid werd de wetswinkel genomen.

De bekendheidsgraad van de drie beroepsgroepen was als volgt (tabel 57).

TABEL 57 *Bekendheid van advocaten, notarissen en rechters*

Aantal namen dat genoemd werd in percentages	**Geen**	**1**	**2**	**3**	**4 of meer**		**N =**
Advocaten	54%	17%	16%	8%	5%	100%	456
Notarissen	57%	27%	9%	5%	2%	100%	456
Rechters	83%	14%	1,5%	0,5%	1%	100%	456

Iets meer dan de helft weet ten minste één advocaat en één notaris te noemen. Rechters zijn nauwelijks bekend. Hoewel zij in de rechtspleging een be-

slissende rol vervullen, treden zij niet op de maatschappelijke voorgrond. Dit is in overeenstemming met de gangbare opvatting over de rol van de rechterlijke macht in het nederlandse rechtssysteem. Voor de burgerij blijven zij anonieme beslissers. Dit is een interessant en ongetwijfeld cultureel bepaald verschijnsel, dat wellicht de moeite van verder (internationaal) vergelijkend onderzoek waard is. Brengt de grotere publieke bekendheid van rechters in de Verenigde Staten een ander patroon van vertrouwen in de rechtspraak met zich mee?

De regionale verschillen weerspiegelen de functie die de verschillende juridische ambten in deze plaatsen hebben. Hierbij nemen we tevens de bekendheid met de wetswinkel in de vergelijking op (zie tabel 58).

TABEL 58 *Bekendheid van advocaten, notarissen, rechters en wetswinkels per gemeente in percentages*

	% van respondenten dat bekend is met één of meer			% bekend met:
	Advocaten	*Notarissen*	*Rechters*	*Wetswinkels*
Heerlen	*57%*	36%	17%	49%
Valburg	28%	*73%*	17%	57%
Amsterdam	45%	33%	18%	*85%*
Totaal	46%	42%	17%	66%
N =	456	456	456	456

In Heerlen scoort de advocaat het hoogste percentage, in Valburg - bijna vanzelfsprekend - de notaris, in Amsterdam de wetswinkel. De bekendheid met het *bestáán* van wetswinkels is eigenlijk niet goed te vergelijken met de bekendheid met een *naam* van een advocaat. De eerste is een *instelling*, de laatste *één persoon*. Bovendien slaat het eerste op bekendheid met een (nieuw) verschijnsel, terwijl bij het tweede gevraagd werd naar bekendheid met een specifieke naam of persoon.

De grote bekendheid van advocaten in Heerlen hangt vermoedelijk samen met het karakter van een nog enigszins overzienbare provinciestad. Ook speelt hierbij een rol het verschijnsel dat één advocaat, die overigens niet in de door ons onderzochte gemeente was gevestigd, een zeer grote regionale bekendheid had. Deze advocaat werd genoemd door de helft van de respondenten in Heerlen, die bekend waren met een advocaat. Het gevolg van een dergelijk *Perry Mason*-effect is, dat het publieke beeld van de advocatuur voor een zeer groot deel bepaald wordt door één vertegenwoordiger van de balie. *Alle* advocaten worden dan aangeduid met kwalificaties, die primair ontleend zijn aan die ene advocaat.

De verschillen tussen de gemeenten blijken niet te bestaan in de bekendheid van rechters. Hier komt het verschil in publiek karakter van hun funktie en die van de advocaat en de notaris te voorschijn.

Zoals te verwachten was, weerspiegelt de gelaagde opbouw van onze samenleving zich in de grotere bekendheid bij de bovenlagen met de vertegenwoordigers van de rechtspleging. De bekendheid met één of meer advocaten, notarissen en rechters, is zelfs recht evenredig met het opleidingsniveau (zie tabel 59). Met het inkomensniveau is de samenhang zwakker.

Bovendien is hier het verband niet rechtlijnig: de middengroepen vertonen een lichte daling in bekendheidsgraad (zie tabel 59).

Voorts blijkt volgens verwachting bij de jongste leeftijdsgroep (16-25 jaar) de laagste bekendheid. Zij staan nog grotendeels buiten de maatschappelijke netwerken. Ook blijken mannen meer bekend te zijn met advocaten (significant op een niveau van $p \leq .05$). Bij de beroepsgroepen scoren leidinggevenden en zelfstandigen de hoogste percentages. *De sociale nabijheid van de advocaat is een voorrecht voor de maatschappelijke groeperingen, met de hoogste opleiding, het hoogste inkomen en het hoogste beroepsprestige*. De advocaat geniet vooral bekendheid bij deze groep. De lijdelijkheid van de advocaat is hierdoor voor deze groep geen probleem: zij kennen de weg al, of ze zullen die zonder veel moeite vinden. Lijdelijkheid in werving blijkt onbedoeld het nadeligst te werken voor die groepen, die niet van huis uit bekend zijn met advocaten.

TABEL 59 *Bekendheid van advocaten, notarissen, rechters en wetswinkels naar opleiding, inkomen en toevoegingsgrens in percentages*

	% dat bekend is met één of meer:			% dat bekend is met:
	Advocaten	*Notarissen*	*Rechters*	*Wetswinkels*
OPLEIDING:				
L.O.	40%	31%	10%	47%
L.T.S., Huishoudschool	40	35	12	62
ULO, MULO, MAVO	46	47	20	72
HBS, HAVO, Atheneum	54	63	26	81
HTS, HBO, Universiteit	66	64	36	98
INKOMEN:				
minder dan *f* 833,–	41%	29%	18%	61%
tot *f* 1040,–	40	47	16	49
tot *f* 1250,–	50	31	8	63
tot *f* 1666,–	41	37	17	64
tot *f* 2080,–	53	45	20	79
meer dan *f* 2080,–	57	72	30	81
TOEVOEGINGSGRENS:				
gratis	47%	23%	15%	58%
eigen bijdrage	40	35	15	59
net boven grens	42	52	12	72
ver boven grens	61	68	30	80

Het bestaan van een wetswinkel is meer bekend bij de beter opgeleiden en beter betaalden. De in vele opzichten betere geïnformeerdheid van deze groepen strekt zich dus ook uit tot het verschijnsel wetswinkel. Als wij dit gegeven combineren met een eerder gegeven, dat de wetswinkel vaak door respondenten met inkomens tot ƒ 2080,- per maand netto en met een middelbaar opleidingsniveau genoemd werd als eerste ingang voor rechtshulp, dan is de kans aanwezig dat deze middengroepen gebruik gaan maken van een activiteit, die vooral opgezet was om de laagste en moeilijkst bereikbare groepen te bereiken. *Terwijl de sociale nabijheid van de advocaat vooral een upper-class verschijnsel blijkt te zijn, loopt de wetswinkel een kans een middle-class verschijnsel te worden*. De lijdelijkheid van de advocatuur is

géén probleem voor de toplaag, maar wél voor de andere bevolkingsgroepen. Wetswinkels hebben door stevige en gerichte publiciteit die lijdelijkheid in werving enigszins doorbroken. Dit blijkt dan kennelijk vooral aan te slaan bij de groep, die aan een (abstract) schriftelijk of mondeling 'zetje' voldoende heeft om de barrière naar rechtshulp te slechten. Deze tendens naar verbetering van de toegang tot rechtshulp voor het 'brede maatschappelijke midden' hoeft geenszins negatief gewaardeerd te worden. Integendeel: door hun wijze van opstelling èn openstelling hebben de wetswinkels voor velen de weg naar het recht vergemakkelijkt. Maar waar de wetswinkels toch nog een zekere passiviteit en lijdelijkheid in de werving hebben behouden, worden de moeilijkst bereikbare groepen *niet* bereikt.

Om een advocaat te bereiken heeft men *veel* surplus nodig (aan financiële middelen, kennis, vaardigheid, sociale contacten). Om een wetswinkel te bereiken heeft men *enig* surplus nodig (aan practische energie, vaardigheid, durf, activiteit). Voor degenen, die *geen* surplus aan vermogens hebben en in een sterk afhankelijke positie verkeren, is zelfs de gang naar een wetswinkel een opgave. Voor hen zijn speciale methoden in toelevering van juridische diensten geboden (cf. Groenendijk 1974, Johnsen 1975b).

7.7 Het beeld van rechtshulpverleners

In de discussie rond rechtshulp en in wetenschappelijke literatuur over de toegang tot het recht wordt verondersteld, dat een negatieve houding jegens rechtshulpverleners, in het bijzonder advocaten, mede een belemmerende factor is bij de toegang. Zo'n houding kan bovendien de verwerving van kennis over het systeem van rechtshulpverlening negatief beïnvloeden. Mensen vernemen graag wat overeenkomt met hun reeds gevormde oordelen (Festinger's theorie van cognitieve dissonantie). Het beeld dat rechtzoekenden hebben (gevormd) van rechtshulpverleners is een onderdeel van hun houding jegens die rechtshulpverleners. Dit beeld komt onder allerlei invloeden tot stand. Het is in ieder geval zeker, dat het niet uitsluitend tot stand komt via contacten met hulpverleners. Feitelijke ervaring kàn, zoals wij ook in de vorige paragrafen gezien hebben, corrigerend werken op het beeld, maar het merendeel der rechtzoekenden héèft nu juist geen feitelijke ervaring. Hierdoor blijft de beeldvorming via andere sociaal-psychologische processen verlopen. Een van de factoren, die het plotselinge succes van wetswinkels kan verklaren, is het positieve beeld dat burgers zich *in zeer korte tijd* (binnen enkele jaren) zijn gaan vormen over deze wetswinkels. Men vergelijkt de wetswinkels met het beeld dat men zich vormde van de advocatuur. Toch is het beeld van de advocatuur niet een volstrekte tegenpool van de wetswinkels. Het beeld van de advocatuur is echter véél minder *eenvormig* dan het beeld van de wetswinkels.

Als de opmerking van enkele van onze respondenten, dat 'er goede en slechte advocaten zijn', een realistische benadering van de werkelijkheid is, maakt dit begrijpelijk dat sommigen zich het beeld vormen naar de 'goede', anderen echter naar de 'slechte' advocaten. Het beeld van de advocatuur is dubbelzinnig. Eenzelfde verschijnsel, bijvoorbeeld het geholpen worden door jonge advocaten, ziet de één als een voordeel, de ander als een teken van

ongelijkheid in behandeling. Ons onderzoek weerlegt echter het idee, dat rechtzoekenden uitsluitend een negatief beeld hebben van de advocaat.

Abel-Smith, Zander en Brooke hebben een systematische poging gedaan de attitude jegens de advocaat en jegens het recht in het algemeen in kaart te brengen. Zij gebruikten daarvoor 35 uitspraken, waarvan de respondenten moesten zeggen of ze het er sterk mee eens of oneens waren. Enkele voorbeelden: 'Lawyers charge fair prices'. 'Lawyers are dishonest'. 'Lawyers help rich and poor alike with equal energy'. 'Lawyers have a good understanding of the problems of the ordinary man'. 'The law favours the rich over the poor'. 'Keep away from lawyers'. 'Lawyers will use only honest methods to get clients out of trouble'. (1973: 253).

Na factoranalyse van de antwoorden op deze 35 uitspraken bleken vier factoren zinvol benoembaar: (1) 'Law is equality'; (2) 'The legal system works well' (3) Lawyers are a 'tricky lot' (4) 'Lawyers can be trusted'. Ten aanzien van de advocaat komt er derhalve één positieve en één negatieve dimensie naar voren. Vervolgens werden per respondent voor elke factor Likert-scores (een schaal lopend van 'zeer mee eens' tot 'zeer mee oneens') berekend met als resultaat: 'The net impression of this analysis is that... positive feelings about the system were associated with greater means, education, knowledge, and higher social class. In three instances the result went the other way. A large proportion of the tests showed no significant result at all' (1973: 256).

Wij kozen een inductieve en kwalitatieve benadering van de beeldvorming. De engelse respondenten konden antwoorden op uitspraken, die reeds van te voren waren geformuleerd. *In vaste bewoordingen* werd het beeld van de advocatuur geschetst. De respondent wordt een passieve ja- of nee-knikker, soms zonder dat de betekenis van de bewoordingen hem of haar helder voor ogen staat. In de praktijk van het sociaalwetenschappelijk onderzoek probeert men dit bezwaar te ondervangen door te letten op interne geldigheid van de antwoorden op de uitspraken. Is deze interne geldigheid hoog, dan duidt dit op aanwezigheid van een consistente attitude.

Nu wij een andere methode volgden, blijkt dat respondenten *in hun eigen woorden* een veel gevarieerder beeld laten zien, dan uit zo'n attitude-meting zou kunnen blijken. De reacties zijn zeer verschillend. Uiteraard bemoeilijkt dit een systematisch-kwantitatieve analyse. Men denkt aan zeer verschillende verschijnselen als naar een reactie op een uitspraak gevraagd wordt. En zelfs als men aan hetzelfde verschijnsel denkt, worden daaraan verschillende consequenties verbonden. Originele reacties of unieke ervaringen, die onder woorden worden gebracht, zijn ons inziens de moeite waard. Zelfs als zo'n uitspraak maar door één respondent gedaan werd. (Zo werd door één respondent gepleit voor 'verjonging van het juridische taalgebruik, net zoals de bijbel ook in aangepast nederlands opnieuw was geschreven').

Ideeën die bij rechtshulpverleners en wetenschappers leven, blijken soms door respondenten beter geformuleerd te kunnen worden. Daarnaast blijken veel antwoorden geformuleerd te worden in stereotype uitdrukkingen, soms spreekwoorden. Een generaliserende manier om een mening te vormen over bepaalde verschijnselen blijkt onmiskenbaar aanwezig. Die generaliseringsdrang is ons inziens een manier om in de sociale werkelijkheid een oriëntatie te vinden. Het geeft tegelijk aanleiding tot misverstanden, vooral met de-

genen die ofwel het voorwerp zijn van die generaliseringen, ofwel hun oordelen vormen op grond van uitvoerige en veel gevarieerdere ervaringen met het verschijnsel in kwestie. Hierin ligt de bron voor discrepanties tussen leken-opvattingen over recht, rechtspraak en advocatuur en de opvattingen van deskundigen, een discrepantie die mede het gevolg is van tegengestelde belangen. In het hieronder volgende overzicht komen leken-opvattingen aan bod. Achtereenvolgens wordt het beeld van de advocaat en dat van de wetswinkel getoond. Na elk overzicht van de uitspraken van respondenten, geven wij een samenvattend en interpreterend commentaar.

Uitspraken over de advocaat

De reacties van respondenten werden uitgelokt met onze vraag '*Van advocaten wordt wel gezegd: "De advocaat is alleen maar voor de rijken". Is die uitspraak naar uw mening juist?'*

Hieronder volgt een staalkaart van de reacties.

Om veelvulige herhaling van (bijna) gelijkluidende reacties te vermijden, worden die antwoorden weggelaten die zich beperkten tot:

- 'je hebt toch ook een advocaat van onvermogen.'
- 'als je geld hebt, ben je beter af.'
- 'je hebt natuurlijk ook een advocaat van onvermogen, maar die zet zich niet zo in of je krijgt een assistent.'
- 'je hebt goede en slechte advocaten.'
- 'pro deo is even goed als betaald.'
- 'vroeger wel, nu niet meer.'

Ook worden niet alle reacties vermeld die als strekking hadden, 'als betalend cliënt heb je vrije keus', 'rijken gebruiken een advocaat meer', 'het is wel menselijk dat je met veel geld beter geholpen wordt' of 'de armen hebben drempelvrees of een gebrek aan informatie'.

resp. nr.

001 de advocaat niet, het recht wel.

002 bij de kosteloze procedure wordt je evengoed geholpen als particulier.

003 je kunt toch een verzekering voor een advocaat sluiten.

005 tarieven zijn hoog, maar in zijn algemeenheid is de uitspraak niet waar.

007 nee, ieder mens heeft recht op een advocaat.

008 advocaten zetten zich evengoed in voor de armen.

010 niet alléén voor de rijken, wel zijn ze bevoorrecht; die kunnen de beste advocaat krijgen; die stappen dan naar Mr. X (de naam van deze in de betreffende streek bekende advocaat hebben wij hieronder steeds door deze aanduiding vervangen). Maar jà, als je onvermogend bent en je stapt naar hem toe, dan krijg je een assistent. Trouwens, Mr. X is een advocaat voor vuile zaakjes en dan heb ik in principe wat op zo'n man tegen. Dan betaal ik liever nog iets meer en ga naar een faire advocaat.

012 De betere advocaten gaan naar de rijken, maar ieder mens heeft ergens recht op een advocaat.

016 nee, vroeger wel; pro deo zaken worden door de advocaten soms niet met alle inzet behandeld.

018 geen idee van; hij zal natuurlijk liever rijke klanten hebben, dan toegewezen zaken.
019 als je geld hebt, dan ben je nooit zo bang om naar een advocaat te stappen; als je arm bent, ben je niet zo goed af. Pro deo advocaten die zich volledig inzetten zijn er bijna niet. Het beste is om ze ambtenaren te maken.
021 niet waar; ook wij hebben recht op een advocaat. Wie veel geld heeft, kan natuurlijk de gewiekste krijgen.

025 nee, je hebt ook pro deo advocaten.
026 in zekere zin wel, je moet er tenslotte veel voor betalen. Nee, ook advocaten voor onvermogen helpen je wel goed. De arbeiders zijn bang voor de witte boord. De factor arbeid is nog altijd nul.
029 nee, tegenwoordig gaat het niet meer zo sterk op, maar geld speelt altijd een woordje mee. Pro-deo advocaat zet zich nooit voor 100% in.
030 mensen, die in hun recht staan, krijgen dat wel met iedere advocaat.
032 nee, misschien wordt hij wel alleen door de rijken *gebruikt*. Rijken kunnen gemakkelijker naar de advocaat stappen.
034 of je een advocaat 5000 gulden geeft of 500 gulden, maakt wel verschil.
036 op het moment dat een advocaat een zaak heeft aangenomen, doet hij voor iedereen even goed zijn best.
037 iedereen heeft recht op een advocaat.
038 nee, advocaten houden rekening met de financiële omstandigheden van een cliënt.
039 als je geld hebt, dan stap je gemakkelijker naar een advocaat toe. Net als een loterij: als je meer fiches hebt, dan kun je langer spelen.
040 ze zetten zich meer in voor de kapitaalkrachtigen (net zoals de dokter). En dat is heel logisch. Het is geen roeping meer.
043 nee, dat heb ik zelf ervaren. Wel heb ik de indruk dat de advocaten samenspannen om de zaak te rekken.
045 nee, kijk naar de advocaten die gratis meewerken in de wetswinkels.
046 In Nederland kun je ook advocaten voor niks krijgen, dus het is niet waar. Maar als je meer geld geeft, zal hij zich misschien meer inspannen.
048 Als je Mr. X véél geld geeft, dan zoekt die ergens wel een gaatje.
051 Als je veel betaalt, krijg je beter je recht.
053 Ze stellen zich wel enorm laks in, als ze worden toegewezen in strafzaken; m.b.t. civiele zaken weet ik het niet, maar ik denk dat het daar beter is.
055 Men zegt wel eens: geld maakt recht wat krom is.
056 Dat is niet waar. Armen worden ook gescheiden. Rijken krijgen alleen een grotere nota. Pro deo advocaten zetten zich even goed in: is reclame.
068 Zit wel wat in. Mr. X tegen pro deo advocaat is geen partij. Pro deo tegen duurbetaalde advocaat. In die woningkwestie van mijn vrouw had ik wel een advocaat willen raadplegen, maar ik dacht: dit is niks voor een advocaat.
080 Nee, dankzij briefje van gemeente; meestal zijn de armen niet de intellectueelsten. men *durft* niet naar de advocaat te gaan. Er zou op school meer over onderwezen moeten worden. Drempelvrees is niet nodig, maar wel bij veel mensen aanwezig.
082 Misschien wel. Ik geloof dat als hij niet betaald krijgt, hij niet zo hard zal lopen De goede niet te na gesproken. Waar wat te plukken valt, houdt hij ze aan het lijntje.
094 Nou, de echte advocaat misschien wel, maar de gewone advocaat niet.
100 Als je beter in de maatschappij opgevoed bent, heb je betere contacten; als je ze niet hebt moet je hen zoeken. Standsverschillen zijn groot. Ook met pro deo advocaat ellende meegemaakt.
101 Nee, rijk zijn we niet en we zijn toch ook goed terecht gekomen. Advocaat was zeer integer.
107 Hij moet ook voor de armen, ik dacht van wel, die hebben net zo goed een advocaat nodig.
111 Och, dat heb ik nog niet meegemaakt. Wie goed veert, die goed smeert.

118 Advocaat is voor iemand die in nood is. Hij helpt ook de anderen die geen geld hebben. Ik denk dat er onder advocaten een beroepseer is.

119 Ja, ja, kijk, dat is net zo als met een dokter. Patiënt die veel betaalt, daar kan de dokter 5 × op een dag komen. Bij iemand in het ziekenfonds zeggen ze, je moet maar wachten tot ie weer terugkomt. Bij de advocaat zie ik zo dat ze procentsgewijs, dat hij beter zijn mondje roert voor degene die betaalt. Het zijn ook mensen.

120 Als ze merken dat je royaal in de centen zit, dan pakken ze je.

122 Meestal wel, omdat ze zo duur zijn. Onbetaalde advocaten zijn veel slechter, anders begonnen ze ook een eigen praktijk.

138 Dat werd vroeger veel gezegd. Die veel geld had, die won een zaak. Practisch iedereen krijgt tegenwoordig een advocaat, maar: *waar houdt die het mee*?

150 Er zijn advocaten die er op uit zijn om mensen te plukken.
154 Nee, armen krijgen een advocaat door de rechter aangewezen, die kan ook goed zijn. Die advocaten zijn wel minder in aanzien.
158 Een advocaat van smerige zaken is alleen voor de rijken.
159 Meestal wel. Ik hou niet van een advocaat. Het is een nepboel. Ze zijn te duur voor wat ze leveren. Als je echt recht hebt, kleden ze je uit. Dat is niets voor ons soort mensen. Ik hoop er nooit contact mee te krijgen.
160 Voor diegene die niet weet hoe hij naar advocaat moet komen, lijkt dat wel zo; maar als je eenmaal een advocaat hebt, dan hoeft dat niet zo te zijn.
161 Voor mij is het recht een grote zeef met duizend kleine gaatjes; ik ken 10 van die gaatjes, waarvan ik gebruik kan maken; U (interviewer) kent er 30; maar iemand met veel geld kan het betalen om alle gaatjes die hij nodig heeft op te laten zoeken. In elke wet laten ze gaatjes zitten.
206 Mensen die met de waarheid nog een advocaat nodig hebben, dat is treurig.
216 Dat klopt. Pro deo advocaten zijn prullenbakken.
234 Ja, een rijke man kan *kiezen*.
237 Als je onvermogend bent, krijg je voor niks een jonge advocaat, die aan het begin van zijn carrière staat. Hij zal zich uit zijn sloffen lopen.
238 De advocaat doet meer en langer voor de rijken, om meer geld te beuren.
243 Voor de advocaten maakt 't geen verschil, wiens geld ze beuren.
246 De rijken zullen er meer gebruik van maken, maar hebben misschien wel meer problemen.
256 Een advocaat is met de kousen aan geboren.
264 Nee, wat is rijk. Je probeert zo laat mogelijk naar die man toe te gaan. Je probeert hem te ontlopen.
276 Het begrip advocaat is met geld omgeven.
278 Nee, vroeger wel. Als je alleen het scheiden maar neemt, dat kunnen ze toch allemaal betalen. Misschien dat daardoor vroeger ook wel minder gescheiden werd.
280 Ja, eigenlijk wel, de pro deo advocaat lap ik aan mijn laars. De rijken, de middenstanders, kunnen het afschrijven van de belasting. Vanaf de middenstand, wij kunnen niets afschrijven.
284 Flauwekul natuurlijk. Als het wel zo is, moet het veranderd worden. Ik kan me niet voorstellen, dat er een drempel is.
303 Er zijn 3 beroepen waarvoor ik mijn kinderen zou onterven, als ze die kozen. Advocaat, aannemer en nog een. Immorele beroepen. Een advocaat is bereid om de tegenpartij met alle middelen te nekken.
304 De rijken hebben vaker een advocaat nodig omdat ze meer geld hebben.
306 Nee, nu helpen veel jonge advocaten de underdog.
307 Bijna juist, als je weinig geld hebt, kom je er niet toe om een advocaat te nemen; vaak wegen de kosten niet op tegen het profijt. Als je weinig geld hebt, kun je het risico niet nemen.
308 Ze zeggen wel eens: pro deo advocaten zijn in dienst van de rechter en die praten dus de rechter naar de mond. Dat is echter niet waar.
311 Het is wat overtrokken, maar het komt wel in de buurt. Echt een netelige zaak, als het niet anders kan, dan ga je wel; maar voor iets dat je eigenlijk kan laten zitten, dan ga je niet. Een advocaat is een hele dure meneer in mijn ogen.
316 Ja, het recht zou gesocialiseerd moeten zijn.
320 Die man heeft toch een beroepseer.
321 Ik geloof van wel; geld stinkt niet.
325 Hoe duurder de advocaat, hoe beter hij is.

328 Nee, absoluut niet waar, misschien vroeger. Hoe zou ik dat kunnen zeggen met mijn hulp. Vroeger wisten de armen er niet van. Pro deo advocaten lijken op tandartsen met particuliere en ziekenfondspatiënten: bij de ziekenfondspatiënten trekken ze alleen maar.
329 Omdat je een arbeider bent, is het laatste wat je doet een advocaat in de armen nemen. Omdat het veel geld kost; je hebt wel een advocaat van onvermogen, maar daar weten de meeste mensen niets van.
332 Nee, dan waren die rechtswinkels er niet.
334 Ja, de normale advocaten wel.

336 Je hebt pro deo advocaten, je hoort wel eens, dat alleen jonge onervaren advocaten dat zouden zijn, maar ik weet niet hoe dat zit.
339 Ik kan me voorstellen dat mensen dat zeggen, maar als er meer voorlichting zou zijn over de pro deo advocaat, is het niet juist.
340 Niet op financiële gronden primair, maar er zijn wel psychologische barrières voor gewone mensen om naar de advocaat te gaan.
342 Als ik advocaat zelf betaal en vind dat hij er te weinig aan doet, kan ik altijd een ander nemen. Bij pro deo advocaat gaat dat niet.
357 Ja, in zekere zin wel. Rijkere heeft ten eerste meer financiële problemen: heeft eerder advocaat nodig. De armere heeft bijvoorbeeld als het om ƒ 300,- gaat niks aan een advocaat. Hij houdt dan niets anders over.
359 Advocaat is vrij onbereikbaar (slechte informatie), dan komt het wel zo over. Ook uit eigen ervaring: beetje bekakte advocaat was erg ongeïnteresseerd.
363 Pro deo advocaat moet beter betaald worden.
367 Ja, maar het zijn ook mensen, niet generaliseren. Orde van advocaten zal wel corrigeren.
386 Je hebt hier (A'dam) ook C.P.N.-advocaten: die zijn goed.
396 Nee, dat ligt niet aan de ‘advocaat’, maar aan de mens die advocaat is.
402 Tegenwoordig andersom.
410 Als je de weg weet te vinden, helpt hij je wel, als je binnen zijn specialiteit valt.
414 Dat hele begrip advocaat is ‘hogere kosten’. Daar kom je niet graag bij.
421 Nee, zelf meegemaakt. Je moet je dus bij hun tempo van werk neerleggen.
424 Ik vind dat ze altijd vreselijk hun best doen om wie dan ook, bijv. de ergste misdadiger, te helpen. Ik vraag me wel eens af hoe kan die dat.
447 Behandeling pro deo is net zoals ziekenfondspatiënten.
449 ‘Fiat justitia pereat mundus’. ‘Am Golde hängt nach Golde drängt doch alles’.
455 Ik heb eens een rechtszaak gezien en dan zie je die advocaten elkaar met van alles om de oren slaan en dan denk je nou, nou, maar in de pauze drinken ze met elkaar een borreltje.
472 Ik zie ze niet als eerlijk. Ze proberen je met de wet in de hand geld uit je zakken te kloppen.
473 Nee, vooral de jongere advocaten bouwen een ander image op door hulp aan de wetswinkel.
483 Nee, er zijn ook pro deo advocaten. Die zijn niet minder bekwaam, integendeel zijn jonger, aktiever, minder doodgelopen.

Interpretatie

De opsomming van zo'n veelheid van meningen kan ons in verwarring brengen. Enerzijds ontstaat de neiging uit enkele raak geformuleerde meningen - bijv. ‘omdat je een arbeider bent, is het laatste wat je doet een advocaat in de arm nemen, omdat het veel geld kost’ - generaliserend te concluderen tot een duidelijk gebleken barrière in de toegang tot de advocaat. Anderzijds ontstaat de behoefte deze impressies van respondenten onderling toch te gaan tellen (hetgeen nog niet hetzelfde is als meten). Een uitsluitend kwalitatieve analyse maakt, bij gebrek aan een controle op de toevalligheid van meningen of impressies, snel de weg vrij voor ideologisch *hinein*interpreteren: de feiten worden in overeenstemming gebracht met de te voren gevormde oordelen. Er kan een ‘zie-je-wel’-effect optreden. Op basis van het

hierboven weergegeven overzicht kan elke opvatting over de advocaat met een ‘zie-je-wel’ verdedigd worden. Met andere woorden: de behoefte aan een kwantitatieve benadering van de werkelijkheid dringt zich op om al te snel op ideologische gronden gebaseerde en aan belangen gekoppelde gevolgtrekkingen te vermijden.

Het is ons inziens interessant om de argumenten te analyseren. Er zijn

antwoorden geformuleerd, die een ontkenning inhouden van de uitspraak dat de advocaten alleen voor de rijken zijn. Vaak ging het 'nee' gepaard met een verwijzing naar de advocaat van onvermogen: bijv. 'nee, ieder mens heeft *recht* op een advocaat' (onze cursivering) of 'niet waar, ook wij hebben *recht* op een advocaat' (idem). Hier oriënteert de respondent zich op de norm, die bepalend wordt voor zijn kijk op de werkelijkheid. Ja-antwoorden gaven vaak als reden dat de advocaat van onvermogen zich niet zo inzet. Hier is niet de *norm*, maar de *praktijk* van die norm doorslaggevend. Het verschil in oriëntering tussen juristen, die zich primair richten naar regels en normen en sociologen, die vooral kijken naar wat er in werkelijkheid van normen en regels terecht komt, blijkt ook bij onze respondenten aanwezig te zijn.

Er is als het ware ook bij lekenopvattingen, net als in de rechtswetenschap, een *normatieve* (law-in-the-books) en een *operatieve* benadering (law-in-action) van het recht (cf. Schuyt 1973c). Ook onder de rechtzoekenden zijn er legisten en realisten. Men heeft het dus over verschillende dingen als men antwoord geeft op de vraag. De één antwoordt naar de theorie, de ander naar de praktijk.

Maar zelfs de antwoorden, die verwijzen naar de praktijk van de advocaat van onvermogen, vallen nog uiteen in positieve en negatieve oordelen. Hier speelt ervaring vermoedelijk een rol.

Eenzelfde ambivalentie treffen wij aan bij de beoordeling van stagiaires: positief én negatief. Voorts valt uit de reeks antwoorden nog op te maken dat ettelijke malen een vergelijking wordt getrokken met artsen of tandartsen. Men associeert de advocaat met deze vrije beroepen en dan valt op dat de advocaat minder snel en frequent te bereiken valt, maar qua honorering wel ongeveer in dezelfde klasse geplaatst wordt.

Oudere respondenten tenslotte trokken - eveneens op ervaring gebaseerde? - parallellen met vroeger. Met andere woorden: het oordeel over een voorgelegde uitspraak wordt vaak gevonden via het trekken van vergelijkingen, maar de vergelijkingsmaatstaf verschilt in grote mate. Toch hebben wij een ordening in deze antwoorden aangebracht. Als wij de twee hoofdrichtingen van de antwoorden aanhouden en onderscheid blijven maken in de argumenten, dan krijgen we het volgende samenvattende resultaat (zie tabel 60).

TABEL 60 *Reacties op de uitspraak: 'De advocaat is alleen maar voor de rijken'*

Nee, vroeger wel	4%	
Nee, je hebt toch ook een advocaat van onvermogen	16%	60%
Nee, (met ander commentaar of zonder commentaar)	40%	
Ja, als je geld hebt ben je beter af	17,5%	
Ja, je hebt natuurlijk wel een advocaat van onvermogen, maar die zet zich niet zo in of je krijgt een stagiaire	8,5%	34%
Ja, (met ander commentaar of zonder commentaar).	8%	
'Je hebt goede en slechte advocaten'	2%	6%
Weet geen antwoord te geven	4%	
	100%	

N = 456

Een optelsom van ruw met elkaar te vergelijken meningen, brengt het verdeelde beeld van de advocaat aan het licht. De meerderheid is van mening dat er geen ongelijkheid in de werkzaamheid van de advocaat bestaat voor de verschillende inkomensklassen. Niettemin meent een derde dat er wel ongelijkheid bestaat. Bij deze ons inziens toch wel grote groep speelt de beeldvorming over de advocaat een rol bij diens toegankelijkheid, zelfs als dit beeld niet zou overeenstemmen met de werkelijkheid. Deze groep, zo blijkt uit verdere analyse, heeft bovendien een grotere kennis van de wetswinkel (zie tabel 61). Voor de groep met een negatief beeld van de advocaat is de wetswinkel een reëel alternatief geworden, althans in de beeldvorming.

TABEL 61. ***Kennis van wetswinkel en oordeel over advocaat in percentages***

	wel kennis van wetswinkel	***geen kennis van wetswinkel***	***totaal***	***N =***
nee: advocaat niet alleen voor de rijken + goede en slechte advocaten	60%	66%	62%	278
ja: advocaat alleen voor rijken	37%	27%	34%	152
weet niet	3%	7%	4%	20
	100%	100%	100%	450
$X^2 = 7{,}31$			geen antwoord	6
df = 2; p ≤ .05				456

Na dichotomisering van de antwoorden op de uitspraak over de advocaat blijkt er overigens géén significante samenhang te bestaan met andere gegevens zoals leeftijd, inkomen, beroep of opleiding. Binnen elke groep blijken positieve en negatieve oordelen verdeeld te zijn volgens de statistische verwachtingen. Ook eerdere ervaringen met advocaten leiden zowel tot positieve als tot negatieve oordelen. Van de groep zonder eerdere contacten geeft 35% een negatief en 60% een positief oordeel, van de groep mét contact 32% negatief en 67% positief (geen significante relatie).

Uitspraken over wetswinkels

De reacties werden uitgelokt door onze vraag: ‘Men zegt: de wetswinkels vullen een leemte op in de rechtshulp. Wat vindt u ervan?’

De veelheid van reacties volgt hieronder:

005 Ja, speciaal voor jongeren.
010 Jongeren zijn vaak rechtvaardiger dan ouderen.
016 De studenten die daaraan meewerken worden later redelijke advocaten wat de kosten betreft.
021 Ze zijn niet alleen opgezet voor het openbaar belang: uiteindelijk doen ze het voor niets.
022 Ja, voor de mensen met drempelvrees; de advocaatjes doen wat ervaring op.
029 Degenen die niet zo kapitaalkrachtig zijn, kunnen daar naar toe gaan, want bij een advocaat kijken ze tegen de kosten op.

032 Onpersoonlijk: te veel mensen.
035 Om te weten of ik gelijk heb, om de eerste poolshoogte te nemen.
036 Als je geen geld hebt, kun je daar wat wijzer worden gemaakt.
038 Voor veel mensen lijkt het me wel wat: het is kosteloos!
041 Voor eerste advies.
048 Ze zijn nog jong en willen nog leren.
052 De wetswinkels kunnen zeggen tot wie de mensen zich moeten wenden.
053 Ik heb de indruk dat die wetswinkels een drempel verlagen, dat mensen denken: daar kun je altijd wel naar toe. Naar advocaten stappen mensen niet zo gemakkelijk.
057 Het is met die wetswinkels wel gemakkelijker om aan de praat te gaan. Je stapt er gemakkelijker naar toe dan naar een advocaat.
058 In die winkel ligt niet die drempel die bij de advocaat ligt.
059 Weinig vertrouwen.
060 De gemiddelde man schroomt nog zeer om advies in te winnen vanwege de hoge financiële offers. Zou in grote behoefte voorzien.
069 Ja, daar ga je eerder naar toe dan naar een advocaat.
079 Ik denk wel dat ze erg nuttig zijn, anders zouden ze er niet komen.
080 Juist voor de eenvoudige man: hij zal eerder naar de wetswinkel gaan.
090 Voor de bijstandswet.
091 Wetswinkel is goedkoper.
092 Makkelijker om naar toe te gaan, qua afstand.
094 Voor jonge en arme mensen.
095 Idee is niet slecht; wordt politiek geïnfiltreerd.
103 Kan me niet voorstellen dat die studenten later als ze afstuderen de kant van de bezittende klasse zullen kiezen; zit zeker idealisme achter.
103 Voor de arbeidsman, die hebben kleine zaakjes.
105 Als ik niet veel geld zou hebben. Lijkt me wel wat voor jongeren en de jeugd.
112 De stap erheen is eenvoudiger en gemakkelijker.
113 Goedkoop gedoe; de burger is er meer op zijn gemak dan in die stijve advocatenkantoren.
115 Soort inlichtingenbureau.
116 Voor de kleine man en lager betaalden; voor kleine zaak.
118 Stap naar advocaat is groter dan die naar de wetswinkel.
119 Ze voorzien wel in een grote behoefte, maar ze kunnen die behoefte niet aan.
123 Voor eerste aanzet: informatie over kansen en kosten.
125 Die jongens willen vooruit, willen leren.
128 Staat nog in de kinderschoenen.
130 Men zal daar gemakkelijker naar toe gaan: je voelt je er meer op je gemak: die wetswinkels zouden eigenlijk niet nodig moeten zijn.
132 Een vriendelijk persoon in een wetswinkel laat mij uitpraten.
135 Vaak is het niet nodig om direct naar een advocaat toe te stappen.
136 Kan nuttig zijn.
147 Die wetswinkeliers doen er veel ervaring mee op.
149 Het duurt lang voor je antwoord krijgt of je krijgt het bericht: ‘onmogelijk te behandelen’.
150 Vooral voor informatie hoe een zaak aan te pakken.
152 Er zijn er genoeg opgericht en dat zal wel niet voor niets zijn.
160 Je kunt er informatie krijgen waarvoor je niet snel naar een advocatenbureau gaat.

165 Ja, vooral voor een bepaald soort mensen. De weg daarnaar toe is gemakkelijker, ook omdat het niet duur is. Die mensen in de wetswinkel zijn ‘mensen met de mensen’; de doorsnee advocaat voelt zich nogal hoog.
200 Te jong en zonder ervaring.
202 Zijn meestal gewone jongens; zijn voor de mindere man; mooie instelling voor uitleg; je stapt gemakkelijker naar wetswinkels dan naar een advocaat.
207 Vooral voor kleine klusjes.
210 Zijn nog niet deskundig: alleen voor zeer eenvoudige adviezen.
212 Daar ga je gemakkelijker naar toe dan naar de advocaat.
215 Minder drempelvrees.
218 Voor de gewone man is het het gemakkelijkst om naar toe te stappen, gemakke-

lijker dan naar de advocaat; vooral voor kleinigheden.
222 Neemt vrees voor advocaat weg (geld).
227 Voor raad, voor informatie.
230 Stap naar de wetswinkel is gemakkelijker dan naar advocaat.
231 Voor minder vermogenden is dat een opvulling van de leemte.
233 Ze kunnen je goed doorverwijzen.
234 Voor advies; je bent vrijer, ze kennen je daar niet.
235 Het zijn natuurlijk ook nog maar studenten, om daar nu zo maar alles tegen te zeggen...
238 Je stapt gemakkelijker naar een wetswinkel toe dan naar een advocaat.
240 Inlichtingen waarvoor je niet zo snel naar een advocaat gaat.
241 Je stapt daar makkelijker voor een advies binnen: minder drempelvrees, minder grote bedragen.
246 Kosten e.d. voordelig: weg wijzen; hopeloze gevallen afraden e.d.
247 Je gaat er eerder naar toe dan naar een advocaat; je loopt er binnen. Kosten zijn veel lager.
249 Je kan er zomaar naar binnen stappen.
251 De wetswinkeliers zijn vaak wel uit een progressievere hoek (dan wij).
255 Voor de gewone bevolking is dat erg goed.
262 Je kunt er vrij inlopen en ze zullen je verwijzen of helpen een oplossing te zoeken; niet iedereen hoeft het te weten; het is kosteloos.
267 Ze wijzen je de weg.
270 Vooral voor oudere mensen.
272 Wetswinkel is niet zo formeel. Je kunt er even binnenwippen. Is er alleen maar voor kleinere zaken. Voor grote zaken moet je naar een advocaat.
273 Voor informatie, waar je naar toe moet.
275 Je kunt een mondeling advies vragen voor eenvoudige dingen; om af te tasten hoe verder te gaan; ofwel volledige informatie, ofwel doorverwijzen.
276 Je kunt er gewoon komen, je kunt je problemen duidelijk maken.
279 Voor gewone mensen die niet gestudeerd hebben en niet weten waar ze recht op hebben.
287 Voor andere mensen wel nuttig.
288 Angst voor het onbekende bij sommige groepen weg; lagere drempel. Je kunt te weten komen welke weg te gaan.
289 Voor de plattelander, de ouderen, die wat minder onderlegd zijn dan de jeugd.
292 Studenten leren ervan.
293 Ze geven je advies, ze wijzen je de weg tussen al de instanties.
301 Daar kun je heel goed mee praten, ze vragen je alles.
302 De gewone mensen hebben minder angst om daar naar toe te gaan dan meteen naar een advocaat of rechter; daar is een veel grotere drempel.
307 Het is makkelijker voor de eerste stap, het helpt je de brug over.
308 Je stapt er eerder naar toe om een vraagje te stellen, dan naar een advocaat.
311 Dat is echt voor Jan met de pet, omdat het in zijn straat is; het is niet voor niets een winkel; zo moet het ook zijn, in de vorm van een winkel. Ze wijzen je de weg.
315 Een mooie overbrugging, goed tegen drempelvrees.
316 Ze staan dichter bij de gewone mensen.
319 Een wetswinkel is open, daar stap je zo binnen.
320 De mensen gaan sneller naar een wetswinkel, als er één in de buurt is, dan meteen naar een officiële instantie, dat schrikt af.

323 Je kan daar terecht voor een eerste, oppervlakkig advies voordat je naar een advocaat gaat om te vragen of het de moeite loont om door te drukken; je gaat daar gauwer naar toe dan naar een advocaat.
328 De makkelijke zaken zouden ze best kunnen doen.
331 Gewone mensen zien op tegen advocaten; ze zullen er eerder naar toe stappen; ze zitten niet in grote kantoren, waar de mensen huiverig voor zijn.
333 Zo'n wetswinkel is echt voor minderbedeelden, om te informeren.
334 Ze zijn makkelijker toegankelijk.
335 Voor woon- en huisvestingsproblemen.
336 Je stapt eerder naar een wetswinkel dan naar een deftig advocatenkantoor (drem-

pelvrees).
339 Toch wel een drempel zoals bij JAC, maar dat gaat er wel af.
340 Ze geven advies naar welke instantie je toe moet.
342 Neemt een stuk drempelvrees weg. Men praat makkelijker met vrijwilligers.
345 Mensen gaan makkelijker naar wetswinkel dan naar advocaat (drempelvrees).
346 Rechtswinkel is vooral goed als vooronderzoek, en voor kleine wissewasjes, bijv. briefje schrijven.
349 Voor kleinigheid.
353 Ze kunnen je wegwijs helpen.
355 De wetswinkel heft de drempelvrees op; voor advies.
359 Vormt overbrugging voor slecht geschoolde/geïnformeerde deel van de bevolking tot volgende stappen.
360 De opzet van die wetswinkel is idealistischer dan de officiële structuur.
361 Informatiecentrum, géén voorloper van de advocaat.
363 Ze wijzen je de weg.
366 Net als die wereldwinkels.
367 Niet voor ingewikkelde zaken.
371 De procedure is eenvoudiger, je stapt gauwer binnen. Als eerste aanleg is het een uitkomst.
370 Kost niet zoveel.
375 Voor het gewone publiek.
378 Drempel is minder hoog.
381 Je stapt er wel gemakkelijk naar toe en ongedwongen; je zit er niet meteen aan vast.
384 Daar zijn een hele hoop mensen mee geholpen.
385 Drempel is niet hoog.
387 Zelfde functie als pro deo advocaten, voor de mensen met minder geld. Leerlingen, net als pro deo advocaten.
391 Ze spreken vooral de jongeren aan; de ouderen voelen weer een drempel tegenover jongeren.
392 Minder drempelvrees.
395 Vooral in volksbuurten, voor drempelvrees weg te nemen.
399 Geen kostendrempel; door zijn publiekelijke opstelling dichter bij het volk; wetswinkel staat formeel ook voor een stuk onrecht waarop de advocatuur zelf geen antwoorden heeft weten te geven.
400 Ze behandelen de kleine problemen.
401 Geen drempelvrees.
402 Ze stoken de mensen op. In civiele zaken kunnen zij nog wel eens wat goed doen.
408 Voor de gewone man, minder officieel. Winkel i.p.v. kantoor. Lagere kosten + drempel.
410 Makkelijker bereikbaar, geen dure panden.
412 Opzet is goed, maar te jong, te onervaren, te politiek gezind.
413 Drempelverlagend, je zal er makkelijker naar toe stappen.
414 Drempel is zoveel lager; er zitten 'n paar jonge advocaten; zonder financiële consequenties kun je er gaan babbelen of je het wel zou doen; eerste kosteloze informatie.
419 Voor mensen die het niet kunnen betalen.
421 Bepaalde groepen mensen maken er gebruik van zoals de moderne jeugd; gewone arbeiders hebben er drempelvrees voor.
423 Je moet lange tijd in de rij staan; het is een te kleine organisatie.

428 Je stapt gemakkelijker naar een wetswinkel toe dan naar een advocaat.
429 Voor een boel mensen met kleine problemen die (misschien) niet groot genoeg zijn voor de advocaat.
430 Voor de eerste lijn.
434 Met die jongelui kun je gemakkelijker praten, ze zijn niet zo officieel.
435 Geven alleen maar advies.
437 Voor kleine dingen.
438 Eerlijk, open.
440 Wetswinkels zijn zoethouders, je kunt er je klachten uiten en meer niet.
444 Daar zou ik als eerste naar toe stappen. Het zijn richtingaanwijzers.

448 Lijken me niet altijd even capabel; geven misschien te snel advies.
450 Ze maken het recht voor de burger bereikbaarder.
454 Voor de laagst betaalden en voor rottige zaakjes.
455 Bestemd om je de weg te wijzen.
456 Ze hebben relaties in de rijkere buurten.
458 Voor informatie.
459 Voor mensen die bang zijn.
461 Grotere toegankelijkheid dan de advocaat.
464 Makkelijke weg, goede wegwijzer.
470 Echt ingewikkelde zaken weten ze niet.
472 Voor informatie; bestemd voor de onwetenden en het gaat wat ongedwongen.
473 Vooral geschikt voor de mensen met drempelvrees.
477 Ze verwijzen.
478 Voor eenvoudige adviesjes, briefjes schrijven.
483 Als een eerste station, de deur staat altijd open, i.t.t. de advocatuur.
484 Vooral voor koopcontracten en voor de kleine man.
485 Voor degenen die niet weten waar ze naar toe moeten, nét de ombudsman.
486 Voor de gewone mensen; ik zal niet zo gauw naar het gerechtshof stappen, maar wel naar wetswinkel.
487 Jongeren gaan er sneller naar toe dan naar de advocaat.

Interpretatie

Het beeld van de wetswinkel is overwegend positief met enkele kritische geluiden. De argumenten, die voor dit positieve beeld gegeven worden, variëren echter zeer sterk. Uit de opsomming kunnen de volgende kenmerken van wetswinkels, zoals die door onze respondenten geformuleerd werden, samengevat worden:

1. wetswinkels zijn vooral voor de mindere man en dat spreekt een grote groep aan: het is iets voor ‘ons soort mensen’; hiermee wordt kennelijk een vergelijking met de advocatuur gemaakt.
2. wetswinkels zijn voor kleine zaken; advocaten zijn voor grote zaken.
3. wetswinkels hebben nauwelijks een drempel: je kan er gemakkelijk binnen lopen, je wordt informeel behandeld en men luistert beter.
4. wetswinkels kosten niets of nauwelijks iets: een voordeel boven de advocaat, vooral voor de minder draagkrachtigen; maar niet voor hen alleen.
5. wetswinkels zijn voor eerste informatie, voor een vooronderzoek van de vraag òf je verder moet gaan met een zaak en hoè je verder moet; ze fungeren als verwijs-instantie.
6. wetswinkels worden gedragen door een idealisme van jongeren.
7. wetswinkeliers moeten er zelf nog wat van leren: dit schept een do-ut-desverhouding, waardoor de cliënt zich minder afhankelijk voelt.

Naast deze kenmerken valt verder nog op dat herhaaldelijk wordt gesproken over een *specifieke groep* voor wie de wetswinkel een belangrijke instantie is geworden (bijv. jongeren, ouderen of algemener: de mindere man). Maar deze speciale gerichtheid wordt door andere respondenten juist weer negatief beoordeeld. Eén van de bezwaren, die werd geuit was de jeugdigheid van de wetswinkelier. Dat trekt jongeren aan, maar werpt juist een drempel op bijvoorbeeld voor ouderen. Eén

respondent vond, dat je als oudere ‘niet alles tegen zo'n student zonder ervaring kon zeggen’. De typische kenmerken van rechtshulpverleners dragen derhalve een ambivalentie in zich. Hieruit kunnen ook andere gehoorde bezwaren geïnterpreteerd worden: ‘politieke infiltratie’

of zoals een kernachtig bezwaar luidde (door één respondent genoemd): ‘te jong, te onervaren, te politiek gezind’.

Wat wetswinkeliers zelf als voordeel zien, kan dus voor bepaalde groepen afstotend werken. De conclusie van dit gegeven is, dat processen van zelfselectie van cliënten naar bepáálde hulpverleners toe - die we ook al bij de advocaat gezien hebben - vanzelf gaan optreden en derhalve niet uit het oog verloren dienen te worden. Het is niet alleen moeilijk om generalist te worden voor álle zaken, het is ook moeilijk een generalist te blijven voor álle groepen rechtzoekenden.

Uit het beeld van de wetswinkel komt ons inziens impliciet een aanvullend beeld van de advocaat naar voren: de advocaat als specialist, de man voor de ‘grote zaken’. In de sociale perceptie blijkt de behoefte aan en de waardering voor de wetswinkel als eerstelijnsvoorziening, die informeel, niet duur en gemakkelijk te bereiken is.

De advocaat wordt niet gezien als zo'n eerstelijnshulp: hij is te duur voor advies en informatie. Een verschil in een normatieve en een operatieve benadering van een wetswinkel is slecht zwak aanwijsbaar. Eén respondent wijst erop dat de idee van wetswinkel wel goed is (de norm), maar dat het politiek geïnfiltreerd is geraakt (de uitwerking). Er is veel minder tijd en ervaring geweest om het beeld van de wetswinkel te vormen (1/3 ‘weet niet’; uit hoofdstuk 5 bleek 6% zelf een wetswinkel bezocht te hebben, zie tabel 1). De uitspraken van respondenten geven derhalve meer een *beschrijving van verwachtingen* weer dan een gevestigd of door ervaring gecontroleerd beeld. Deze verwachtingen kunnen dan ook goed als uitgangspunt dienen bij hervormingen in de rechtshulpverlening.

In hoeverre het beeld van de wetswinkel overeenstemt met de werkelijkheid van het winkelbedrijf is niet het onderwerp van dit onderzoek. De sociale perceptie geeft echter de wetswinkels een groot crediet, zoals te meer blijkt uit de optelsom van alle meningen (zie tabel 62).

TABEL 62 ***Reacties op de uitspraak: ‘Wetswinkels vullen een leemte op in de rechtshulp’***

	absoluut	**%**	
nee, er zijn al genoeg instanties	7	2%	4%
nee, ze zijn ondeskundig	9	2%	4%
ja, voor sommige mensen is een wetswinkel wellicht een oplossing	83	18%	62%
ja, zeer zeker	199	43%	62%
ja, ze zijn idealistisch	4	1%	62%
weet geen antwoord te geven	154	34%	

456	100%

Uitspraken over andere rechtshulpverleners

Op verschillende momenten tijdens het vraaggesprek zijn ook andere rechtshulpverleners ter sprake gebracht, ondermeer de notaris en de deurwaarder en de eigen organisatie (vakbond of beroepsorganisatie). De reacties op hun

dienstverlening waren minder talrijk. Dit kwam omdat deze reacties alleen werden geuit als er contact geweest was. Er is in het interview geen open vraag gesteld over deze rechtshulpverleners.

Bij de *notaris* blijkt het oordeel over de kosten sterk afhankelijk te zijn van de aard van de zaak. Transport van huizen wordt grotendeels te duur gevonden en met een zeker gevoel van machteloosheid aanvaard. Aan de respondenten, die van de diensten van een notaris gebruik gemaakt hadden, werd gevraagd of zij in een dergelijk geval weer naar een notaris zouden gaan. Eén op de vijf antwoordde: 'Je moet wel'. Een deel van de reacties heeft betrekking op onze vraag 'Wat vond U van de kosten?' Hierbij werden vergelijkingen getrokken met artsen, waarbij de notaris negatiever beoordeeld werd:

033 (t.a.v. kosten) %-regeling: veel te veel.
040 Die advocaten en notarissen gebruiken zulke moeilijke, onbegrijpelijke woorden. Vooral voor de oudere generatie. 'Op aandrang van advocaat'.
050 %-regeling is vette hap.
058 Die had je persé nodig.
069 Bij erfenis stuurde de notaris geen bericht van uitnodiging, maar een vouwkaart.
080 (t.a.v. kosten) normaal, niet véél.
082 % wel véél, want zoveel heeft hij er niet voor hoeven te doen; voor even akte op te maken.
083 Notariskosten; vonden we redelijk.
084 Niet gedaan, want dan moet je ƒ 500, - storten.
087 Honorarium aardige hoop, maar hij verdeelde de erfenis goed.
091 (t.a.v. kosten) niet veel (ƒ 200, - voor oprichten firma). Konden er heel wat aan verdienen, zeker ƒ 1000,- per jaar.
092 (t.a.v. kosten) ik geloof niet dat het weinig was; tamelijk veel.
095 (t.a.v. kosten) zeer redelijk, die is verantwoordelijk.
097 (t.a.v. kosten) vind ik krankzinnig, het kost je duizenden guldens; het werk is het zelfde, vergelijk met huisarts die dag en nacht voor je klaar staat.
103 Het zijn altijd dure mensen; t.a.v. kosten: zeker té duur.
105 Ben met mijn moeder bij notaris geweest, moest zelf buiten blijven.
120 Ze hebben het gauw verdiend voor een ogenblikje schrijven, geldt ook voor de dokter.
121 Je doet er niets aan (je moet er naar toe), de wet is de wet.
124 Die liet zich wel voorstaan dat hij notaris was; die hoge lui. (t.a.v. de kosten) viel mee, was niet zo veel.
125 Hardstikke tevreden.
138 Het is een zakenman, alleen voor akte op te maken.
141 Er is niet veel advies bij van de notaris.
159 (t.a.v. kosten) 1% van de verkoopprijs; wel gauw verdiend, daar moest een oogje in het zeil gehouden worden; voor het werk is het wel erg veel; advocaten en notarissen verdienen te veel (wel studeren en ook nog op een rijksbeurs, d.w.z. op de portemonnaie van de arbeider; als ik er langs kon komen, ging ik in een dergelijk geval niet nog eens).
200 Prima advies en hulp.
251 Bij boedelscheiding deed hij bijna niets, bij huwelijkse voorwaarden prettig advies.
254 Je zit daar dan, je hoort er niets van, begrijpt er niets van. Je hoort alles daar voor het eerst en je moet maar tekenen, ze sturen je het niet tevoren thuis,

zodat je het kan lezen. De notaris was alleen zo vriendelijk om me uit te leggen wat ‘comparant’ betekende (nogal sarcastisch opgemerkt).

255 Je weet vooruit dat het 10% kost; je hebt die man nodig.

256 Ze vragen allemaal evenveel.

257 Respondent is zelf kandidaat-notaris: bij ons (notarissen) zijn de eerste adviezen altijd gratis, door advocaten wordt meteen over voorschotten gepraat.

258 Er lag beslag op de woning die ik kopen wilde; de notaris heeft het toen voor mij in orde gemaakt; ik zou er weer naar toe gaan, want ik heb ondervonden dat zij gratis adviezen geven.
259 Een notaris doet alleen de beschrijving en dan ben je weer weg.
262 (t.a.v. kosten) heel veel, vind ik.
264 Bij de verdeling van de nalatenschap was het zo'n rommel bij de notaris, dat de Maatschappij voor Landbouw een jurist heeft gestuurd om de zaak uit te zoeken.
269 Mijn broer is notaris en regelt de hypotheken waarbij ik geld uitleen. Anders zou je niet weten hoe je je geld moet beleggen.
274 Vreselijk veel geld, was een paar duizend gulden; er was niets ingewikkelds aan; je bent machteloos, je moet wel.
276 De erfenis-kosten vielen me wel tegen, hoger dan ik dacht; maar bij grondruil was het bedrag erg laag.
278 Heel correct geholpen.
281 Weinig aan gehad, minder dan advocaten; percentages liggen vast, enorm bedrag in verhouding voor het werk wat ze doen.
282 Geweldig, fantastisch contract opgemaakt, en het kostte niet veel.
283 Nou, niet niets, tamelijk gepeperde rekening voor een buitenstaander; hoeft toch niet zo veel te kosten voor het werk dat hij verricht; van de andere kant, ze moeten een kantoor houden.
284 Hij heeft enige ideeën verstrekt, de kosten vielen mee; kan niet beoordelen, ik weet niet hoeveel een notaris verdient.
289 Geen advies, alleen beschrijving.
306 Het was voor hem routinestof; ik zou graag een verjonging zien van het taalgebruik van notarissen; vergelijk de vertaling van de bijbel in modern nederlands.
309 Het loopt nog steeds, het schiet niet erg op.
313 Dat moet nog blijken (waardering advies) bij huwelijkse voorwaarden.
319 Wat heb je eraan.
326 Meer bekendheid/publiciteit voor gratis advies van de notaris.
338 Ik veronderstel dat hij veel werk heeft gehad, maar weten doe ik het niet.
340 Zeer goed geholpen.
342 (Contact met notaris?) nee, kost alleen maar geld.
349 Geen klachten.
350 Het is allemaal buiten mij om gegaan.
354 Tevreden, geen klachten.
356 Ja eigenlijk heeft hij alleen beschreven.
357 Splitsing eigendom vastgelegd in algemeen reglement (is in Amsterdam nog onzeker), zit wel goed.
358 (Erfenis van geringe waarde) voor die paar centen flauwekul, ingewikkeld. (weer naar notaris?): ik niet, wel voor grote kapitalen/huis.
369 Goed verlopen.
372 Geen probleem.
376 Hij heeft zijn werk gedaan.
377 (Weer naar notaris?) als hij mij oproept wel.
378 Zijn werk gedaan, allemaal telefonisch geregeld.
380 Heel veel aan gehad.
388 Alleen akte opgemaakt.
389 Ik heb de papieren gebracht en het door hem laten regelen (erfeniskwestie)
392 Alles is schriftelijk gebeurd; alles laten regelen.

395 Niets aan gehad.
396 Ja, heeft hij goed gedaan; het kostte vrijwel niets, ƒ 10,- voor de moeite.
424 het moest, mijn kinderen waren nog te klein (erfeniskwestie).
425 Contact notaris? gelukkig niet.
469 Goed.
475 Adres via kennis gekregen; goed geholpen door de notaris.
478 Ja, goed.

De *deurwaarder* als rechtshulpverlener is onbekend in de sociale perceptie. De werkzaamheden van de deurwaarder worden in hoge mate gezien vanuit

het standpunt van de tegenpartij van degene, die een deurwaarder heeft ingeschakeld: de ontruimde huurder, de ontvanger van een exploit, de debiteur bij wie beslag wordt gelegd. Het was niet ongebruikelijk, dat de respondenten hun verbazing uitten als de deurwaarder door de interviewer als hulpverlener werd gepresenteerd.

Profiel deurwaarder

007 zijn die ook voor problemen?
307 dat klinkt wel erg somber.
374 als je iets te vorderen hebt.
036 alleen voor incasso's, verder weet hij niks.
311 die komen een brief afgeven.
064 alleen financieel.
331 te gespecialiseerd.
009 dan is het wel heel erg, als je daar naar toe moet.
117 is er niet voor inlichtingen.

- ik weet niet of die wel adviseert (3 respondenten).

470 voor kleine geschillen, geldvorderingen.

- uitvoerder voor invorderingen (4 respondenten).

448 voor geldvorderingen.
325 die zet je alleen uit je huis.
081 daarheen ga je toch niet: hij komt als je uit je huis gezet wordt.

- onaangename kerel: dwingt andere mensen uit hun huis (5 respondenten).

Conclusie

Er is over geen van de rechtshulpverleners één duidelijk vastgelegd beeld. Bij de advocaat zijn twee richtingen aanwijsbaar.

Eén beeld wordt sterk bepaald door de idee van de ‘goede en nobele’ advocaat, het andere beeld door de op geld georiënteerde advocaat.

Het eerste beeld overweegt, maar het negatieve beeld van de advocaat is kwantitatief ook niet te verwaarlozen.

Er is een grote variatie in wegen, waarlangs men tot de vorming van een beeld komt, zowel bij de advocaat als bij de wetswinkel. Eigen of andermans ervaring, horen zeggen, traditionele opvattingen en optimistische verwachtingen spelen een rol. Er is, althans in ons onderzoek, geen duidelijk aanwijsbare factor geconstateerd, die het beeld beïnvloedde: ervaring noch opleiding, noch sociale klasse bleek significant verschillende beeldvorming op te leveren. Ervaring is een factor, die zich in elke sociale laag als ambivalent voordoet: er zijn goede en slechte ervaringen, die zeer waarschijnlijk samenhangen met het bestaan van goede en slechte

advocaten. Een vergelijkbaar oordeel over goede en slechte wetswinkels is in de perceptie van het publiek nog niet gevormd.

7.8 Samenvatting

1. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen verschillende vormen van kennis van rechtshulpverleners en het systeem van rechtshulpverlening:
   practische kennis
   die bestaat uit het weten naar welke hulpverlener je in eerste instantie kan gaan.

technische kennis
die bestaat uit bekendheid met de regels van het systeem van kosteloze rechtsbijstand.
ervaringskennis
met betrekking tot de kosten van een advocaat.
beeldvorming
waarmee de rechtzoekende zich een generaliserend oordeel vormt of gevormd heeft over de hulpverleners.
Elke vorm van kennis heeft een eigen spreiding en hangt samen met verschillende sociale kenmerken.

2. Practische kennis is het meest aanwezig bij de betergeschoolden en beterbetaalden, het minst bij de minstgeschoolden en bij afhankelijke groepen (huisvrouwen, bejaarden, uitkeringsgerechtigden en blue collar-werknemers). Ongeveer 20% van de respondenten was verstoken van kennis van een eerste ingang in het rechtshulpsysteem. In Amsterdam was de practische kennis groter dan in de andere gemeenten (vooral de kennis van de wetswinkel).
3. Elke rechtshulpverlener werd door bepaalde maatschappelijke groeperingen het meest genoemd als eerste ingang: advocaten door de hogere lagen, vakbonden door laagstgeschoolden en de middeninkomens (vooral vakbondsleden); wetswinkels door jongeren, middeninkomens en door respondenten met een schoolopleiding van MULO of MAVO; sociale raadslieden vooral in Amsterdam en door ouderen; de jurist uit eigen familie- of kennissenkring door de bovenlagen, vooral de hoogst opgeleiden. Er is bij de respondenten een patroon van specialisatie in de keuze van rechtshulpinstantie aanwijsbaar.
4. De technische kennis is zeer gering. Ze is slechts aanwezig bij degenen, die al eens met rechtshulp te maken hebben gehad. Anders dan de practische kennis, hangt de technische kennis *niet* samen met opleiding of sociale klasse; degenen, die zelf niet in aanmerking komen voor kosteloze rechtsbijstand, weten er over het algemeen minder van, dan degenen die er wel voor in aanmerking komen; hooggeschoolden hebben althans niet méér kennis van de regels van kosteloze rechtsbijstand; een kennis waarbij ze weinig belang hebben.
5. Er bestaat een psychologische kostenbarrière bij alle groepen behalve bij de toplaag. Deze kostenbarrière is het sterkst bij de minstdraagkrachtigen - die de kosten echter niet zelf hoeven te betalen - en de groep die net niet voor kosteloze rechtsbijstand in aanmerking komt - en die kosten wél moet betalen. Er is een vaak onrealistisch beeld van de kosten, die een advocaat vraagt voor een half uur advies. Dit beeld wordt realistischer naarmate men ervaring met rechtshulp heeft gehad. Ervaring met rechtshulp leidt echter slechts voor de toplaag tot het oordeel dat de kosten normaal zijn. Voor de groep net boven de toevoegingsgrens leidt ervaring juist tot het oordeel dat de kosten veel te hoog zijn.
6. De bekendheid met advocaten, notarissen en rechters als aanwijzing voor de sociale nabijheid van rechtshulpverleners is het grootst bij de bovenste treden van de maatschappelijke ladder. De advocaat staat het dichtst bij de upper-class, de wetswinkel staat dichtbij de middle-class en de toplaag van de lower-class.
In beide door ons onderzochte steden zijn practisch alle advocatenkantoren geconcentreerd in een klein deel van de stad. Voor een groot deel

van de bevolking in die steden is de geografische afstand tot het dichtstbijzijnde advocatenkantoor aanmerkelijk groter dan tot de naastbije huisarts.

7. Er is bij de respondenten geen uniform beeld van de advocaat of de wetswinkel. Het beeld van de advocaat wordt gekenmerkt door een oriëntatie op de ‘goede en nobele’ advocaat, die voor iedereen zijn uiterste best doet, en op de ‘op geld gerichte’ advocaat, die meer zijn best doet naarmate hij beter betaald wordt. De eerste oriëntatie overweegt (60% van de respondenten).
8. Er is een grote populariteit van de wetswinkel als eerste hulpverleningsstation. De argumenten voor dit positieve beeld variëren sterk. De wetswinkel wordt vooral gezien als informatie-verschaffer met een lage financiële, psychologische en sociale drempel en als tussenstation naar de advocatuur. De advocaat wordt door een groot aantal respondenten gezien als de specialist in rechtshulp. Door de komst van wetswinkels is in de perceptie duidelijk een beeld ontstaan van zgn. eerste- en tweedelijns rechtshulpvoorzieningen, waarbij de wetswinkel in de eerste, de advocaat in de tweedelijnshulp voorziet.

Hoofdstuk 8 Juridische vaardigheid

8.1 Begripsomschrijving

8.2 Juridische vaardigheid onderzocht

8.3 Antwoorden op tien hypothetische probleemsituaties

8.1 Begripsomschrijving

Een effectieve werking van het westerse rechtssysteem berust op tenminste twee veronderstellingen: (1) een gelijke toegang tot het rechtssysteem voor iedere burger (2) het vermogen van elke burger om zelf initiatief te nemen bij het zich verschaffen van die toegang. Het recht gaat uit van autonome burgers. Deze veronderstellingen golden in het verleden vooral voor de rechtspleging in het privaatrecht.

Na de komst van de verzorgingsstaat zijn ze ook steeds meer gaan gelden op andere gebieden van het recht, zoals in het administratieve recht.

> ‘Personal autonomy appears to be an assumed ingredient for a viable legal system - particularly for a legal system which is primarily based on self-selection of a sought-for remedy’ (Marks 1971: 12).

Als burgers zelf moeten opkomen voor toekenning, handhaving of bescherming van hun rechten, wordt van hen verwacht dat ze weten dát het recht hen deze rechten heeft toegekend en dat ze weten hóe het recht de effectuering van deze rechten in procedures heeft vastgelegd. Het rechtssysteem verschaft faciliteiten. Het gaat er echter impliciet van uit dat alle burgers het recht ook als faciliterend zien of gaan zien. Voor die groepen in de samenleving, die in het verleden vooral met het recht geconfronteerd werden in zijn dwingend karakter, vergt het een verandering van instelling om het recht óók te gaan zien als middel tot bescherming van belangen en verkrijging van rechten op schaarse goederen (uitkeringen, voorzieningen, vergunningen).

Selznick heeft deze twee visies op het recht - het recht als een dwingend-repressief systeem dat beperkingen oplegt en daartegenover het recht als een faciliterend systeem dat allerlei rechten beschikbaar stelt - in verband gebracht met een ontwikkeling in moraal: van een ‘morality of constraint’ naar een ‘morality of cooperation’.

> ‘The two moralities suggest contrasting images of the legal order: (a) (constraint) as a mechanism for upholding what is settled and established, and especially what is sanctified by tradition; (b) (cooperation) as a mechanism for problemsolving, guided by a commitment to rationality, personal autonomy and rather general social ideals. The former encourages the use of law to enforce conformity and resist change; the latter sees laws as a resource for facilitating change while maintaining core values’ (Selznick 1969: 26).

Naarmate het recht meer een coöperatief karakter krijgt en aan méér groepen of meer individuen rechten gaat verstrekken, wordt er een groter beroep gedaan op de zelfstandigheid van deze groepen of individuen. Zo'n systeem veronderstelt een politieke cultuur, waarin de burger zich bewust is drager van rechten en plichten te zijn. Almond en Verba noemen dit een *civic culture* met als belangrijkste kenmerk *civic competence*: vaardig burgerschap (cf. Almond en Verba, 1965).

Juridische vaardigheid (*legal competence*) is onderdeel van vaardig burgerschap. De juridische vaardigheid spitst zich toe op de rechtsinstellingen en op de juridische vormen van belangenbehartiging. Vaardig burgerschap spitst zich vooral toe op de politieke instellingen (partijen, gemeenteraad, Tweede Kamer) en op de politieke vormen van belangenbehartiging (politieke invloed, actie- en pressiegroepen).

Almond en Verba leggen het onderscheid tussen deze twee aspecten van de vaardigheid van de burger in enerzijds de invloed op het maken van de regels (*civic competence*) en anderzijds het toezien op de toepassing en uitvoering van de regels (*administrative competence*).

> 'The competence of the subject is more a matter of being aware of his rights under the rules than the participating in the making of the rules. And though the subject may attempt to make the government official responsive, he appeals rather than demands' (Almond en Verba, 1965: 168).

Door de nadruk die gelegd wordt op het beroep op regels of rechten, wordt *kennis* van deze regels (awareness) de belangrijkste component van juridische vaardigheid.

Carlin, Howard en Messinger gaan een stap verder. Voortbouwend op het werk van Almond en Verba werken ze het begrip *legal competence* verder uit.

'We would suggest another image of the competence required to use the legal system, one that emphasizes the ability to further and protect one's interests *through active assertion of legal rights*. We call the relevant ability "legal competence"' (1967: 62; hun cursivering).

Juridische vaardigheid wordt in deze uitgebreidere betekenis 'one part awareness and one part assertiveness'. Het gaat nu niet meer uitsluitend om de kennis van eigen rechten (awareness), maar eveneens om de actieve inzet, om met behulp van alle mogelijkheden, die het recht biedt, de eigen positie en belangen te handhaven, te beschermen en te verbeteren (assertiveness).

De competente burger probeert in zijn relaties met functionarissen van het rechtssysteem, vooral met uitvoerende ambtenaren, zijn afhankelijkheid *van* die ambtenaar zo klein mogelijk te houden door geen genoegen te nemen met apodictische beslissingen of beschikkingen, die hem willekeurig toeschijnen.

> 'The competent subject demands that there be *reasons* for decisions and actions and that these reasons be consonant with both reason and law. Power however benevolent is not for him its own justification' (1967: 63).

Afwezigheid van juridische vaardigheid in deze betekenis was te herkennen in een aantal van onze vraaggesprekken. Een voorbeeld:

Een weduwe van een fabrieksarbeider ging niet in beroep van een beschikking. Waarom niet?

279/1974

Drie keer bijstandsuitkering aangevraagd, drie keer nul op rekest gekregen. Ik heb alleen weduwepensioen van A (naam van fabriek). Dat is nu ƒ 20,- in de week plus A.W.W.

Vond ik onrechtvaardig, omdat ik altijd zuinig geleefd heb; ik heb 6 kinderen gehad en die netjes opgevoed. De mensen die te lui zijn om te werken krijgen wel bijstand. Ik ben niet in beroep gegaan. Als het zó moet, dan hoeft het van mij niet meer. Ik zei tegen die man: 'Ik weet toch wel, dat ik het niet krijg, want ik ben niet van het goede houtje'. Vorig jaar heb ik voor het eerst een bril via de sociale dienst gehad via bemiddeling van een sociaal werkster.

Deze vrouw berustte in de in haar ogen willekeurige wilsbeschikking van de ambtenaar en ze zoekt daar haar eigen rationalisering en verklaring voor:

'als het zó moet...' en 'ik ben niet van het goede houtje'. Er is voor haar geen enkel aanknopingspunt om deze beschikking met een *juridisch* argument aan te vechten. Haar recht op bijstand claimt ze op grond van een persoonlijk rechtvaardigheidsbesef dat sterk overeenkomt met de heersende norm (voor wat hoort wat): ik heb altijd zuinig geleefd en de kinderen netjes opgevoed; ik ben *niet* lui geweest; anderen, die wel lui zijn, krijgen het wel (in strijd met de 'voor wat hoort wat'-norm). Ze aanvaardt een beschikking zonder dat *haar* duidelijk wordt wat de reden is of op welke rechtsgrond deze is gebaseerd (cf. Carlin's *reason and law*).

Zelfs al zou de betreffende ambtenaar juist wel een op rechtsgronden gebaseerde beschikking hebben gegeven, dan is hij er in ieder geval op geen enkele wijze in geslaagd om de beschikking voor haar aanvaardbaar te maken. Carlin, Howard en Messinger beschrijven de afwezigheid van juridische vaardigheid, vooral bij de minst draagkrachtige groepen in de samenleving. De vaardigheid om zijn belangen te verdedigen en zijn positie te versterken door gebruik te maken van alle mogelijkheden en middelen, die het recht biedt, is ongelijk verdeeld in de samenleving. Een van de belangrijkste middelen om het recht te benutten, als je dat zelf niet kunt, is het gebruik maken van de diensten van een (professionele) rechtshulpverlener. Het ongelijke gebruik van rechtshulp is derhalve nauw verweven met de ongelijke verdeling van *legal competence*.

Gebrek aan juridische vaardigheid wordt door Carlin, Howard en Messinger (1967: 63-76) omschreven als:

a) het niets ondernemen als er inbreuk gepleegd wordt op eigen rechten of als eigen belangen (dreigen te) worden aangetast.
b) onbekendheid met de middelen en mogelijkheden van het recht; onbekendheid met mogelijkheden van hulp, vooral door een sociaal geïsoleerde positie: 'the more isolated and particularistic their social relations the less likely his respondents were to know where to go for help' (68).
c) onmacht door gebrek aan middelen; afwezigheid van enig (financieel, psychisch, sociaal of politiek) surplus. Dit aspect ontlenen zij aan Cahn en Cahn (1964: 1321): 'unquestioning acceptance of an expert's dictation of what is good for the client and of an administrator's unchecked and unreviewable authority to terminate assistance. That power defines a status of subserviency and evokes fear, resentment and resignation on the part of the donee'.
d) geen deelname in allerlei organisaties (vakbond, politieke partij, actiegroep).
e) negatieve ervaringen met het rechtssysteem (politie, advocatuur, rechtbank).

De eerste twee punten (a en b) geven ons inziens een beschrijving, de laatste twee (d en e) een verklaring van het gebrek aan vaardigheid. De onmacht (c) ligt op de grens van beide.

Gebrek aan vaardigheden is sterk geworteld in een cultuur van armoede. Hoewel de armoede in de Verenigde Staten - de achtergrond van de theorie van Carlin c.s. - niet dezelfde is als die in Nederland, kunnen we soortgelijke verschijnselen hier ook wel aantreffen. Een armoedecultuur in Nederland is recentelijk nog beschreven door Kraaykamp (1974) en Fiselier (1975).

Als kenmerk van de groep waar het om gaat - de meest gedepriveerden -

noemt Kraaykamp:

- zwakke economische positie door de lange duur van de armoede; de zwakke positie treft ook de kinderen, die daardoor later weer in die zwakke positie blijven;
- gebrek aan perspectief van verbetering;
- sociaal en cultureel isolement;
- zeer geringe toekenning van maatschappelijke invloed;
- weinig voorzieningen die afgestemd zijn op de behoeften, vermogens en mogelijkheden van deze groepering;
- een subtiele, soms openlijke discriminerende bejegening door instanties, waarvan deze groep zeer vaak afhankelijk is (Kraaykamp 1974: 58).

De armoedecultuur bestaat in een aanpassing aan en gewenning in deze marginale positie. Men aanvaardt alles als een lot. ‘Er zijn wel onlustgevoelens, maar er is geen wrok. Er is overwegend berusting. Zo zeer, dat pogingen om hen te betrekken bij lotsverbeterende activiteiten dikwijls op verzet stuiten. Zij willen met rust gelaten worden, zij willen niet de barricaden op, want zij hebben geen geloof mee gekregen of ontwikkeld in de resultaten van menselijke interventie in de loop der gebeurtenissen. Zeker niet van hún interventie, want zij achten zich maar gewone mensen’ (ibidem: 60).

Bij een aantal bezoeken, die wij voor ons onderzoek aflegden, kregen wij te horen, dat de betreffende personen ‘met rust gelaten’ wilden worden. Men had geen behoefte onderzocht te worden, zeker niet als het over ‘het recht’ ging. Met de woorden dat er ‘geen recht was in Nederland’ werd het onderhoud op de drempel gesloten verklaard.

Uit het weigeren van een interview bleek dan gelukkig nog een vorm van onafhankelijkheid. Niettemin lukte het toch ook regelmatig de muur van wantrouwen bij deze groep te slechten. Zo had 12,5% van onze respondenten een inkomen van minder dan ƒ 830,- per maand netto (n = 56).

In ons onderzoek zijn de typische vertegenwoordigers van zo'n armoede in de minderheid - zelfs bij de geïnterviewden in de laagste inkomensgroepen. Hierdoor worden kwantitatieve uitspraken over volstrekte afwezigheid van juridische vaardigheid moeilijk. Hoewel wij in ons onderzoek enkele aanwijzingen hebben verkregen over de verdeling van juridische vaardigheid onder de verschillende bevolkingslagen, blijft het de vraag of de minst vaardige groep volledig in beeld is gebracht. De beschrijving blijft dus aan de optimistische kant. Maar ook bij andere dan deze zeer moeilijk bereikbare groep, blijkt juridische vaardigheid vaak afwezig te zijn.

8.2 Juridische vaardigheid onderzocht

Juridische vaardigheid bestaat in onze eigen bewoordingen uit:

a) weten wat je rechten en plichten zijn;
b) de middelen kennen om deze rechten te verwezenlijken en de plichten redelijk na te komen;
c) het initiatief kunnen en durven nemen om de middelen, die het recht in ruime zin (regels en rechtsbeginselen) biedt te gebruiken;
d) het zich aansluiten bij een organisatie; dit middel geeft reeds blijk van initiatief.

Kamstra e.a. vatten dezelfde aspecten samen met het - nauwelijks vertaalde - begrip ‘legale kompetentie’. Als voorbeelden noemen zij:

> ‘Huurders weten veelal niet, dat zij naar de huuradviescommissie kunnen gaan, als de huur die zij betalen te hoog is. Sommige mensen weten niet dat de mogelijkheid van “pro deo advokaat” of “verminderd tarief” bestaat of wat de weg daar naartoe is. Sommige mensen hebben zich laten intimideren door “het zwaaien met de wet” van de tegenpartij, bijvoorbeeld inschakelen van inkassobureaus door kolporteurs. Sommige mensen blijven zich niet lang genoeg verzetten tegen een aanhoudende stroom van brieven en “officieel aandoende” stukken’ (1974: 51).

Ons onderzoek doet een poging het vaak gebruikte ‘sommige’ een iets nadere aanduiding te geven. Welke mogelijkheden biedt ons materiaal om de relatieve frequenties van de vier aspecten van juridische vaardigheid nader aan te duiden? Bij de beantwoording van deze vraag zullen we terug moeten komen op resultaten, die in de hoofdstukken 6 en 7 aan de orde kwamen. In § 8.3 worden nieuwe gegevens gebruikt.

a) Weten wat je rechten en plichten zijn

Het is voor geen enkele burger mogelijk al zijn theoretische rechten en plichten te kennen. Het gaat hem om actueel gebruikte of actueel te gebruiken rechten.

Zo zal een middenstander eerder op de hoogte (moeten) zijn van de manieren, waarop je achterstallige schulden kunt innen, dan een gepensioneerd ambtenaar. Elke leefsituatie, elke beroeps- of arbeidssfeer heeft zijn specifieke regels, die de deelnemers door eigen ervaring leren kennen. Komt men echter buiten die leefstituatie, buiten de gebruikelijke arbeids- of beroepssfeer, dan is het minder zeker dat die deelnemer aan het sociale leven de regels, rechten en plichten van de nieuwe situatie kent. Deze overgangssituaties vragen om andere kennis, om een grotere vaardigheid en leveren daarom vaker behoefte aan rechtshulp op. Enkele voorbeelden uit ons onderzoek:

- De vrouw die na echtscheiding ineens heel veel zaken moet regelen, die zij vroeger niet zelf deed: wegenbelasting, huisvesting, particuliere ziektenkostenverzekering, werk zoeken.
- De eigenaar van een houtfabriekje, dat failliet verklaard wordt. Hij gaat werken als functionaris in een groot bedrijf, ontvangt een hem toegezegd tantième niet en wordt vervolgens na een vroeger ongeval arbeidsongeschikt. In een betrekkelijk korte periode van zeven jaar worden door hem veel sociale werelden betreden en weer verlaten. Het vereist een hoge graad van competentie om hier ongeschonden uit vandaan te komen. Het laat tevens het procesmatige karakter van de behoefte aan rechtshulp zien (het vormt ook een probleem voor het sociologisch categoriseren dat immers statisch is): vroeger had hij als ondernemer veel zakelijke contacten met advocaten tot en met het laatste faillissement; daarna komt hij snel in de sfeer van de sociale voorzieningen.
- De mijnarbeider die na de sluiting van de mijn na dertig jaar arbeid, werk vindt op een schoenfabriek. Na twee jaar daar gewerkt te hebben, blijken zijn longen aangetast. Hij wordt arbeidsongeschikt verklaard. Zijn uitkering wordt gebaseerd op het loon in zijn *laatste* werkkring (zonder alle

vergoedingen voor ondergronds werk). De overgang van de ene *rechts*positie in de andere houdt geen enkel verband met zijn *sociale* status en identiteit: hij blijft de mijnwerker die hij dertig jaar is geweest.

Afwezigheid van vaardigheid met het recht kan in zulke overgangssituaties een cumulatie van onlust en berusting in de hand werken.

Juridische vaardigheid is vooral noodzakelijk bij snelle verandering zowel op makro- als op mikroniveau. Deze is onmisbaar in een samenleving met een hoog veranderingstempo.

Een onvervulde behoefte aan informatie over eigen rechten en plichten kan wijzen op het niet sterk ontwikkeld zijn van juridische vaardigheid. In hoofdstuk 6 is deze informatiebehoefte behandeld (zie blz. 191). 12% van alle respondenten heeft tijdens het interview een of meer vragen van informatieve aard naar voren gebracht. In Amsterdam had men verhoudingsgewijs minder behoefte aan informatie. De grote stad maakt haar inwoners grosso modo meer competent, hoewel binnen de stedelijke bevolking de verschillen groot kunnen blijven (vergelijk ook hoofdstuk 7 over de kennis).

De behoefte aan informatie gaat zeer vaak gepaard met de opmerking, dat men niet weet hoe en bij welke instantie men aan die informatie kan komen. Soms ook met een aarzeling om naar een advocaat te stappen vanwege de veronderstelde kosten. In die gevallen ontbreken de verschillende aspecten van juridische vaardigheid.

Enkele voorbeelden van die behoefte aan informatie:

012 / 1974

Bij het bedrijf waar ik als chauffeur werk, betalen ze mijn chauffeursdiploma's niet, wat ze volgens de C.A.O. wel moeten doen. Dat scheelt me al drie jaar lang 20 gulden per maand.

Nog niet opgelost. Respondent durft niet naar het arbeidsbureau te stappen omdat hij bang is dat hij, wanneer het arbeidsbureau contact opneemt met zijn werkgever, voor eens en voor altijd bekend zal staan als iemand die ‘zeurt’.

066-4 / 1974

Wat moeten we doen om onze dochter, die minder valide is, in een W.A.O.-uitkering te laten vallen als ze niet meer kan werken op de sociale werkplaats? Ik wil niet dat ze zonder meer in een inrichting terecht komt.

Nog niet opgelost.

072 / 1974

1. Ik heb mijn hele leven nog geen loonstaatje gehad. Mijn baas vindt dat te lastig. Pas toen ik ziek was kwam ik achter mijn bruto loon.
2. Jarenlang al krijg ik hetzelfde vakantiegeld.
3. Ik krijg tien dagen vakantie per jaar. Is dat genoeg?

Die jongeren krijgen bij ons ook maar 10 dagen vakantie!

4. Ik vertrouw mijn baas niet. Het ziekengeld van Maastricht gaat via mijn baas. Ik weet niet of hij alles betaalt.
   Ik weet niet wie ik dit soort dingen kan vragen. Als ik lid wordt van een vakbond, dan vlieg ik er als eerste uit als er iemand te veel is op het werk.
   Opmerking 1. Mijn ideaal is, dat iemand, niet uit naam van iemand van het personeel of van de bond, als een anonieme figuur de boel eens bij ons doorlicht.
   Opmerking 2. Ik wordt nog steeds betaald als een ongeschoolde, terwijl ik al 40 jaren in hetzelfde vak zit.
   Opmerking 3. Ik ken tientallen mensen die in een zelfde situatie zitten als ik. Ook zij werken op kleine bedrijven. Ik zal iedereen aanraden: ga op een groot bedrijf, daar zit je goed.

091-3 / 1974

We hebben mijnschade aan het huis. Wel eens over nagedacht om naar een advocaat te gaan. Maar ik ga niet naar een advocaat. Mr. X, bijvoorbeeld, die telt verschrikkelijk. Ik heb er geen zaak van gemaakt vanwege de te lange gerechtsprocedure.

092-4 / 1974

Zou wel een advocaat willen raadplegen. Vanwege mijn zoon (gehandicapt kind). Ik wil weten wat zijn rechten zijn later, als wij er niet meer zijn. Willen het huis aan hem overdragen. De andere kinderen vinden het goed. Maar hoe gaat dat?

‘Mensen worden afgeschrikt omdat ze zo verschikkelijk duur zijn’.

104-2 / 1974

Onzekerheid over kinderbijslagprocedure. Hoe moet je het invullen? Het is erg ingewikkeld; via 4 instanties wordt het ingevuld. Elke 3 maanden weer opnieuw.

117-1 / 1974

Probleem van dochter.

Dochter weet niet hoeveel snipperdagen ze heeft. Dat is haar bij B (naam groot bedrijf) niet gezegd. Vorig jaar heeft ze 4 stuks laten lopen. Ze heeft niet eens een verlofkaart. Ze durft niet naar de personeelschef te gaan (15-jarige dochter, die zwaar stotterde).

117-2 / 1974

Ik krijg maar ƒ 300, - vakantiegeld. Ik weet niet bij welke instantie ik moet zijn. Ik weet niet of ik wel ontslagen ben. Wegens ontslag krijg ik geen uitbetaling van verlofdagen.

Ik ben van de Mijnen naar het Fonds van de Sociale Instellingen gegaan. Van de ziekte die ik had, is niet veel uitgekomen, daardoor zit ik nu met minder loon. Heb geen recht op art. 23 of art. 56 (bijbetalingen). Ik was eerst in de W.W. toen W.A.O., maar op de loonkaart staat wegens ontslag. Ik heb geen keuring gehad.

Mijn voornaamste probleem is dat ik met zo weinig loon moet rondkomen.

117-3 / 1974

De electrische bedrading helemaal vernieuwd, omdat het gevaar opleverde. De lichtleiding is al betaald. Maar kan ik nu van de huisbaas terugkrijgen? Hoe zit het met de schoorsteenveegkosten (ƒ 30,-)?

117-4 / 1974

Probleem met minimumjeugdloon van 16-jarige dochter en 17-jarige zoon. Weet niet of ze genoeg betaald krijgen. Hebben het geld hard nodig. Leven zelf van een WAO-uitkering van ƒ 890,- met 5 kinderen.

132-5 / 1974

Ik heb vaak allerlei kleine vraagjes: of ik ergens recht op heb, of ik ergens teveel betaald heb, of zo iets. Ik weet niet waar ik daarmee naar toe zou moeten.

Omdat ik niemand weet om dat aan te vragen, laat ik het maar zitten.

139-2 / 1974

We huren tegenwoordig van een particulier. We zouden graag iets meer over onze rechten willen weten, vooral over het risico van huuropzegging na de dood van onze huisbaas.

We hebben er nog niets aan gedaan. Toch lopen we er al een tijd over te piekeren. Er zouden meer inlichtingen en folders over zulke dingen, bijv. ook over huurverhoging, moeten zijn.

141-4 / 1970

Het invullen van de aangifte Inkomstenbelasting vind ik wel veel werk en moeilijk.

Eén keer heb ik advies gevraagd aan een accountant. Ik heb toen ƒ 25,- betaald voor een slecht advies. Ik doe het nu maar weer zelf.

145-2 / 1974

Heb ik als gehuwde werkende vrouw recht op een WW-uitkering? Waar kan ik dat vragen?

(Interviewer verwijst naar GAK voor inlichtingen en zet principe WW en WWV uiteen).

154-1 / 1974

Ik moet steeds maar huurverhogingen betalen aan de Woningvereniging voor dit oude huis, dat allang is afbetaald. Het is zuivere winst, maar aan onderhoud doen ze niets. Er is hier een wijkraad, die actie wil ondernemen op dit punt. Maar die is niet capabel genoeg. Bij de laatste huurverhoging hebben ze de mensen aangespoord om niet te betalen, maar nu hoor je niets meer van ze. De bouwvereniging heeft altijd een advocaat achter de hand. Er zou een advocaat in de wijkraad moeten zitten. ‘Tegen een bakoven kun je niet gapen’.

165-1 / 1974

Ik heb een aantal vragen over mijn rechten t.o.v. mijn buren: over erfdienstbaarheid, erfafsluiting/afscheiding en gemene muur.

‘Nu u toch hier bent’, kunt u mij wel inlichtingen daarover geven.

167-2 / laatste jaren

Sinds de scheiding heb ik vaak problemen met de sociale dienst. Ik krijg veel te weinig om van te leven.

Ik heb al eens bij de burgemeester aangeklopt. Nu is mijn oudste dochter gaan werken, maar daar houden ze meteen rekening mee. Al met al zijn we er ƒ 12,- op vooruit gegaan, want ze houden al drie maanden ƒ 40,- in, vanwege het feit dat mijn dochter werkt.

Soms denk ik er wel over in zo'n geval een advocaat te nemen.

256-2 / 1975

Mijn dochter fietste naar school; een klasgenoot duwde haar. Zij viel op straat en meerdere tanden braken af. Het ziekenfonds en de schoolvereniging betalen maar een klein deel van de kosten van de stifttanden: Er resteert nog ƒ 1750,-. De vader van de duwende klasgenoot weigert te betalen en zegt: ‘Zet het maar op de rol’ (van de rechtbank).

Ik weet niet wat ik moet doen; ik ben bang voor hoge proceskosten. Interviewer adviseert naar de juridische adviseur van de vakbond te gaan (respondent is al jaren lid van een vakbond en verklaarde eerder in het interview, dat hij voor een arbeidsgeschil zeker aan zijn bond om advies zou vragen); eventueel vordering verminderen tot ƒ 1500,-, zodat proces voor de kantonrechter gevoerd kan worden.

258-2 / 1975

I.v.m. die echtscheiding heb ik nog steeds een aantal vragen

- hoe zit het met mijn alimentatieplicht ten opzichte van mijn vrouw?
- hoe gaat een verdeling van de huwelijksgemeenschap in zijn werk?
- heb ik recht op kosteloze rechtsbijstand?
- is de advocaat die ik heb geraadpleegd, een goede advocaat?

Nu u toch hier bent, kunt u mij daarop antwoord geven?

260-1 / 1975

Waar kunnen wij terecht, als we advies willen hebben voor een eenvoudige vraag over wat je rechten zijn of wat je kan doen in een bepaald geval?

Ik weet het niet. De G. (naam boerenorganisatie) is te ver weg (sociale afstand). Een burgerraadsman staat te dicht bij de gemeente. Misschien een wetswinkel, maar waar vind je die?

260-2 / 1975

Door stijging olieprijzen is mijn inkomen in één jaar tijds gehalveerd. Misschien kom ik wel in aanmerking voor bijstand. Daar zou ik graag eens over praten, maar met wie?

Ik heb er nog niets aangedaan. Is de advocaat van mijn bond wel voor dit soort vragen? Op het gemeentehuis zullen ze misschien toch niet alles voor je uitzoeken.

376-2 / 1974

Huurovereenkomst van broodjeszaak. Huur ƒ 1000,- per week. Nu, na 2 jaar, moet ik wekelijks een index van 7% betalen (dit is ƒ 150,- per week extra). Ik heb dat contract

voor 10 jaar getekend (daarna optie). Ik ben aan handen en voeten gebonden. Dat contract is destijds opgesteld door een bevriende advocaat van de verhuurder (een advocaat van kwade zaken, volgens mij). Ze hebben me erin geluisd. (Allerlei verwachtingen voorgespiegeld, zonder dat ik inzage kreeg in de omzetcijfers). Ik ben stom geweest dat contract te tekenen, maar ik wilde aan het werk en ik wist dat die zaak goed liep. Nu wil ik van dat contract af. Ik heb nl. een hypotheek op mijn huis moeten verlenen i.v.m. nakoming van de verplichtingen uit het contract. Omdat ik nu die huurverhoging heel moeilijk kan opbrengen, ben ik doodsbenauwd dat ik, als ik de huur niet direct betaal, *meteen* mijn huis kwijt ben. Daar het contract voor de eigenaar erg lucratief is, doet hij elke poging tot praten af met een verwijzing naar het contract.

Ik heb wel aan een wetswinkel gedacht. Maar ik dacht: je wordt daar van het kastje naar de muur gestuurd. Ik wilde wel naar een advocaat, hij pakt de koe tenminste bij de horens. Bovendien heb ik er wel ƒ 10.000,- voor over om van dat contract af te komen. Ik ben ontzettend blij dat ik nu van het bestaan van het Bureau voor Rechtshulp, de Droogbak, weet. Omdat ik dacht dat u mij misschien kon helpen, wilde ik ook erg graag geïnterviewd worden.

418-4 / 1975

Probleem van dochter (inwonend).

Dochter loopt 5 maanden al in de ziektewet. Had 2 1/2 jaar gewerkt bij een bank, maar nu kijken ze niet meer naar je om. De personeelschef laat niets meer van zich horen. Hij vroeg niet wat er precies was voorgevallen. De chef had al tegen de dokter gezegd, dat hij me niet meer terug wilde hebben. Ik wil weer werken. Maar zolang je in de ziektewet loopt, krijg je geen baan. Twee weken in de ziektewet lopen thuis is wel leuk, maar nou niet meer.

Er is een maatschappelijk werkster geweest. Belt nog slechts een keer in de maand op. Doet niets voor je.

b) De middelen kennen om je rechten te verwezenlijken

Bij de middelen om rechten te verwezenlijken en te handhaven wordt vaak als eerste aan rechtshulpverlenende instanties gedacht.

Burgers kunnen hun kwesties ook op eigen kracht oplossen. Inschakeling van een rechtshulpverlener is dan niet nodig. Wij hebben dat self-help genoemd. Self-help wordt lang niet altijd genoemd als onderdeel van juridische vaardigheid. Ons inziens is het één van de belangrijkste aspecten ervan. Het is een oplossing voor een deel van het probleem van rechtshulp en het stimuleert in hoge mate de onafhankelijkheid van rechtzoekenden. Iemand die zichzelf in de meeste juridische kwesties kan helpen, benadert het normatieve ideaalbeeld van de competente burger.

Het vermogen zichzelf te helpen is, zoals wij ook reeds in hoofdstuk 6 (blz. 181) gezien hebben sterk gekoppeld aan het opleidingsniveau. Het schrijven van brieven, als de meest voorkomende vorm van self-help, vergt een verbale vaardigheid van minimaal middelbaar niveau. Het controleren of er gereageerd wordt op deze brieven, het toezien op de *responsiveness* van allerlei organisaties vraagt vaak durf, onafhankelijkheidsgevoel, doorzettingsvermogen én goede kennis van de regels.

Een combinatie van deze eigenschappen is niet sterk verbreid en kan zich slechts ontwikkelen in een cultuur, waar dit soort activiteiten niet als afwijkend gedrag, als lastig en hinderlijk, maar meer als vanzelfsprekend wordt beschouwd.

Een kwart van onze respondenten heeft in één of meer rechtsproblemen zelf een oplossing nagestreefd (28,5% van het totaal aantal problemen). 20% van de respondenten wist zich per brief te weren (16% van alle problemen).

Een kleine groep uit de bevolking (± 20-30%) weet zich redelijk te redden in niet al te technisch-juridische problemen. Welke verschillen in juridische vaardigheid zich voordoen, blijkt uit de twee onderstaande gevallen die zich enkele straten van elkaar verwijderd hebben afgespeeld. Het betrof hier in beide gevallen het veel voorkomende 'boekenclub-syndroom'. Hoe 'loste' de eerste man, een Surinamer, die drie jaar geleden naar Nederland was gekomen, het probleem op? Hoe de tweede, een gymnastiekleraar?

090-2 / 1972

Een paar boeken aan de deur gekocht. 3 boeken op zicht. Het boek van de maand. Die verkoper had tegen mijn vrouw gezegd, U moet hier even aftekenen ten bewijze dat ik geweest ben. Ze had weinig tijd want de baby huilde. Ze heeft toen getekend, ook voor een jaarabonnement. Het is slecht afgelopen. Ik had ƒ 4,- overgemaakt maar kreeg steeds aanmaningen. Toen hebben ze de zaak overgemaakt aan een advocaat, die heeft me allerlei briefjes gestuurd, later dreigbrieven. Ik had ƒ 76,- totaal aan schuld. Uiteindelijk heb ik maar betaald. Nu krijgen we nog ƒ 34,- te goed, maar we moeten dat besteden aan boeken. We willen liever het geld zelf terug hebben. Ik zit er wel aan te denken om er wat aan te doen, maar ik weet niet hoe ik hen bij de staart moet pakken.

095-2 / 1973

Boekenclub. Ik was niet thuis, mijn vrouw heeft getekend. Ik heb meteen een brief gestuurd, kreeg een gestencild papier terug, 'het was maar zoveel gulden in de maand'. Het lidmaatschap was op naam van man. Ik schreef een tweede brief dat ik niet zou betalen, omdat ik geen lid was en nooit een handtekening gezet had. Kreeg veel dreigbrieven en tenslotte een dagvaarding. Zelf verweer gevoerd. Was voor mekaar. Daarna hebben ze mijn vrouw opgeroepen. Moest ƒ 100,- betalen. Weer niet gelukt.

'Dit was zo duidelijk'. Via mijn broer ben ik aan de kennis gekomen. Mijn broer heeft een advocaat van het dispuut waar hij lid van geweest is. Toevallig heb ik de relaties.

Ons materiaal is kwantitatief gezien te klein om de relatie tussen deze identieke problemen (colportage, ondertekenen door vrouw, ontvangen van dreigbrieven) en verschillend oplossingspatroon door verschil in vaardigheid te generaliseren. De indruk die uit deze twee voorbeelden naar voren komt, is echter in overeenstemming met alledaagse ervaringsregels. Het aanleren van self-help is een moeizaam proces. Het zou één van de belangrijkste taken van nieuwe vormen van rechtshulpverlening kunnen worden. Dit proces heeft als doel om de burgers zo onafhankelijk mogelijk te maken bij de realisering van hun rechten, de onafhankelijkheid jegens hulpverleners daarbij inbegrepen.

Dit vergroten van vaardigheid kan niet alleen gebeuren door de wijze, waarop de rechtshulpverlener de aangebrachte problemen behandelt (duidelijker taalgebruik, minder vakjargon, meer uitleg, de cliënt zoveel mogelijk zelf laten doen), maar ook door de selectie van het soort zaken die behandeld gaan worden. Gegeven het

grote aantal levende problemen en de beperkte middelen zal een dergelijke selectie voorlopig onvermijdelijk zijn. Ook nu vindt zo'n selectie plaats (ondermeer door de ingewikkelde procedure voor het verkrijgen van kosteloze rechtsbijstand). Verhoging van de juridische vaardigheid wordt echter vooral bereikt door de selectie van dat soort zaken, waarbij de burger leert, hoe hij zonodig een volgende keer een dergelijk probleem zelf kan oplossen, ervaart dat het recht ook middelen biedt ter oplossing van problemen buiten de traditionele gebieden (familierecht en strafrecht) en gaat inzien, dat anderen in soortgelijke posities verkeren en

dat hij - al dan niet samen met die anderen - met behulp van het recht in de besluitvorming over die posities kan deelnemen (cf. Marks 1971: 15).

Een dergelijke ervaring zal eerder worden opgedaan bij rechtshulp aan een groep huurders, die willen dat de eigenaar van het flatgebouw zijn onderhoudsplicht nakomt, aan ontvangers van bijstandsuitkeringen of aan wijkbewoners met gemeenschappelijke bezwaren tegen een bestemmingsplan, dan bij rechtsbijstand aan cliënten in een echtscheidingsprocedure.

Een ander onderdeel van dit aspect van juridische vaardigheid is kennis van de rechtshulpverlenende instanties. Deze hebben wij echter al zelfstandig behandeld (hoofdstuk 7). Kennis van hulpverleningsinstanties is het geringst bij de laagstgeschoolden en bij mensen in relatief geïsoleerde sociale situaties (huisvrouwen, gepensioneerden, ontvangers van andere sociale uitkeringen). Van deze groepen is 20% tot 30% verstoken van enige kennis van instanties. De afwezigheid van kennis van de regels betreffende de kosteloze rechtsbijstand blijft echter niet beperkt tot deze groepen (zie blz. 216).

c) Initiatief kunnen en durven nemen

Het derde aspect van de juridische vaardigheid, het omzetten van kennis in handelen, laat zich vooral onderzoeken in de afwezigheid ervan: het berusten in probleem- en conflictsituaties als kenmerk van geringe vaardigheid. In ons onderzoek bleek dat er vaak geen sprake was van berusting zonder meer. Men geeft dan ook nog een rechtvaardiging voor het niet in actie komen: '*tegen een bakoven kun je niet gapen*', 'er is toch niet aan te beginnen', 'het is voor ons soort mensen veel te duur'. In deze rechtvaardigingen blijkt wellicht méér van het gebrek aan initiatief dan in het niets doen zelf. De rechtvaardigingen bestaan vaak uit een verwachting van de onmacht, waarin men zal komen te verkeren. Men neemt al niet eens meer de proef op de som. Men heeft zich al neergelegd bij een gang van zaken. Elke poging om daar tegen in te gaan, wel in beroep te gaan, in verzet te komen, iets niet te nemen, wordt weggeredeneerd met generaliserende uitspraken (cf. Kraaykamp 1974). Dit is de manier waarop zij de sociale werkelijkheid kunnen blijven overzien en zich er in kunnen oriënteren. Enkele voorbeelden van dit berusten werden gegeven in hoofdstuk 6 (blz. 185).

Bij 16% van de respondenten hebben we één of meer van deze gevallen van berusting aangetroffen (8% van alle problemen). Berusting komt verhoudingsgewijs méér voor bij de laagstopgeleiden en de groepen buiten het arbeidsproces. Berusting heeft effecten op lange termijn. Het is als het ware zichzelf versterkend. Na een slechte ervaring met een rechtshulpverlener berust men en gaat men later in andere gevallen ook minder snel naar een hulpverlener. Hierdoor blijft ook de kennis van de hulpverleners gering. Bij geringere kennis zal men weer eerder berusten. Vicieuze cirkels vormen hét kenmerk van een armoede- en afhankelijkheidscultuur. Zij zijn zeer moeilijk te doorbreken.

Over het algemeen verhoogt feitelijke ervaring met rechtshulp de competentie, voorzover dit het kennis-aspect betreft. We hebben dit gezien bij de kennis van een eerste toegang, bij de kennis van het systeem van

kosteloze rechtsbijstand, bij de schatting van de kosten van een advocaat en bij de bekendheid met advocaten in het algemeen. Ons materiaal ondersteunt juist niet de hierboven beschreven stelling van Carlin, Howard en Messinger, dat ervaring met advocaten in de laagste groepen tot geringere bereidheid leidt om naar een advocaat toe te stappen. Soms zal dit effect wel optreden, soms ook niet. In onze interviews hebben wij voorbeelden van beide effecten aangetroffen. Een eerste contact, dat als onaangenaam wordt ervaren, kan elke bereidheid om verder rechtshulp te zoeken teniet doen, zoals in het hierboven aangehaalde geval van de mijnwerker met silicose (zie blz. 185). Het is geen regelmatig patroon. Integendeel. Is men eenmaal *goed* geholpen door een advocaat, zelfs als men hem toevallig heeft bereikt, dan weet men hem ook de volgende keren te vinden.

128-1 / 1972

Ontslagkwestie. Was op staande voet ontslagen wegens werkweigering en dreigement. Maar ik wist zeker dat ik in mijn recht stond. Was daarna op sociale dienst en arbeidsbureau geweest, maar daar hadden ze me niet verteld van een pro deo advocaat. Ik wist het niet, totdat een kennis ervan vertelde. Die zei me hoe ik aan een advocaat voor onvermogen kon komen. De mensen van het arbeidsbureau zouden dat moeten vertellen. Die advocaat heeft me uitstekend geholpen. Heeft het ontslag ongedaan gemaakt. Kreeg enkele maanden loon uitbetaald. Had inmiddels al een andere baan gevonden. ‘Het is goed als iemand de kooltjes uit het vuur haalt’.

Deze respondent antwoordde op de ‘waarheen’-vragen pertinent met een verwijzing naar een toegevoegde advocaat.

Ervaring verhoogt bij alle groepen de competentie, maar bij de ene groep sterker dan bij de andere groep. Zoals we in hoofdstuk 7 al gezien hebben, wisten personen met de hoogste financiële positie *zonder ervaring* al frequenter de weg naar een rechtshulpverlener, dan de personen *met ervaring* in de laagste financiële posities (zie tabel 45).

De aard van de relatie tussen de cliënt en de hulpverlener (advocaat) is bepalend voor het effect van dat contact voor de juridische vaardigheid van de cliënt. Een tevreden cliënt zal eerder naar dezelfde hulpverlener teruggaan. Het gebruik van rechtshulp en het oordeel daarover zijn niet de enige bepalende factoren:

> ‘Legal competence does not result from mere use. Legal competence is intimately tied in to a sense of self in relation to other people - others in the same situation and in the community generally’ (Marks 1971: 14).

Ook het soort probleem waarvoor men contact heeft gehad met de hulpverlener speelt hierbij een rol.

Hieronder laten we een aantal problemen zien die door juridisch vaardige respondenten bevredigend werden opgelost.

040-2 / 1972

Hoeveel kosten kan ik op mijn belastingformulier opvoeren voor een inwonende zoon? De vraag werd beantwoord door het Voorlichtingscentrum Oostelijke Mijnstreek.

Door de juridische dienst van de vakbond, waar ik als lid mijn belastingformulieren laat invullen, ben ik heel slecht geholpen. De functionaris die mij te woord stond vroeg bijv. ‘Heeft u nog bijzondere kosten?’ Weet ik wat bijzondere kosten zijn. Via een kennis van het trimclubje waar ik momenteel penningmeester van ben hoorde ik naderhand dat ik veel meer voor de belastingen had kunnen aftrekken. Die kennis is belastingconsulent.

061-1 / 1973

Toen ik mijn broche, die ik voor herstel had weggebracht, weer bij de juwelier wilde ophalen, zei deze dat hij al afgehaald was. Dat was pertinent niet het geval.

Advies gevraagd aan een kennis die notaris is. Via hem kreeg ik het gedaan dat ik uiteindelijk iets anders kon uitzoeken. Die broche was, volgens het tweede verhaal van de juwelier door een van zijn personeelsleden verduisterd.

067 / 1974

Bepaalde afnemers van onze eigen zaak wilden de rekening niet betalen. Dat gebeurde gedurende de laatste drie jaar vier keer.

Onze accountant wees op de mogelijkheid via de kantonrechter de vordering te innen. Dat hebben we gedaan en hebben het vonnis in handen gegeven van de deurwaarder. Kosten: redelijk; goed geholpen en voor herhaling vatbaar.

101-1 / 1973

In arbeidscontract was clausule opgenomen voor werkende vrouwen, dat ontslag zou volgen indien er kinderen kwamen. Gezamenlijk geprotesteerd bij directrice van de school, waarna clausule geschrapt is.

(respondente was zelf secretaresse)

129-1 / 1973

Zonnescherm gekocht voor ƒ 1000,-. Was niet in orde. Heeft van oktober tot juni geduurd om het gerepareerd te krijgen. Heb uiteindelijk gedreigd met een advocaat en toen werd het gemaakt.

133 / 1971

Huiseigenaar-verhuurder zegde respondent via een brief van een jurist van een vakbond de huur op en sommeerde tot ontruiming binnen 6 weken.

Vrouw van respondent vroeg advies aan burgerraadsman. Respondent schreef aan Consumentenbond, waarvan hij lid is, om advies. Beide instanties adviseerden om aan de kantonrechter om uitstel van ontruiming te vragen. Gewapend met deze kennis heeft respondent in gesprek met verhuurder een schikking getroffen: respondent mocht op woning blijven totdat hij een andere had gevonden. Respondent was tevreden over mondeling advies burgerraadsman en antwoord-brief van Consumentenbond.

136-2 / 1972

Ik had van een verkoper aan de deur een set pannen gekocht. Achteraf vond ik ze te duur en wilde er van af.

Ik heb direct een aangetekende brief gestuurd, waarbij ik de koop heb geannuleerd; ik heb er nooit meer iets van gehoord.

150-2 / 1973

Ik vond de inbouw van mijn overheidspensioen in mijn AOW onredelijk en wilde daar informatie over hebben.

Ik had gehoord van het spreekuur van het ABP, waar je elke maandag inlichtingen kunt gaan vragen. Ik ben daar naar toegegaan en heb daar zeer goede ervaring mee. Ik ben het nog niet eens met die inbouw, maar weet nu, hoe het gaat en weet de bedoeling, die erachter zit.

152-2 / 1970

Ik had aan de deur ingetekend voor een boekenclub en wilde er later van af.

Ik heb schriftelijk opgezegd. Ze bleven maar boeken sturen. Ik heb die steeds weer teruggestuurd. Toen heb ik er niets meer van gehoord.

203-1 / 1972

Toen ik mijn huis liet bouwen, kwam Bouw- en Woningtoezicht en zei: U heeft geen vergunning. Die had ik wel, maar op het gemeentehuis waren ze die kwijt geraakt.

Wethouder gebeld, die dat doorgaf aan Bouw- en Woningtoezicht en het was in orde.

329 - 1 / 1970

De huisbaas deed geen onderhoud. Buitenschilderwerk.
Ik heb geen huurverhoging betaald. De makelaar schreef na 1 jaar, dat ik de enigste in de buurt was, die de verhoging weigerde. Ik wist dat dat niet waar was. Toen ik volhardde, werd de buitenboel wel geschilderd.

329 - 2 / 1971

Ik was lid van een boekenclub, die me veel te veel boeken stuurde.
Ik heb mijn lidmaatschap schriftelijk opgezegd.

429 - 2 / 1970

Naast ons huis aan de Reguliersgracht zou een huis verkocht worden aan iemand die daar een autospuiterij wilde beginnen. Dat leek ons afschuwelijk.
Naar Bouw- en Woningtoezicht voor inlichtingen hoe we een beroep moesten doen op de Hinderwet. Tussendoor hadden we bij Monumentenzorg, met een assistent van de wethouder, met vrienden en met eigen fantasie een verbaal instrumentarium kunnen aanreiken: ‘een autospuiterij is een verkeersaantrekkend object’, bestrijkt de groene zône, verbod van schuur en opstallen. We verkeerden in een moeilijke situatie: de autospuiterij zou eerst zijn vergunning moeten krijgen, voordat we in beroep zouden kunnen komen. Tenslotte hadden we de mogelijkheid het betreffende pand erbij te kopen. Dat hebben we gedaan. Als dat niet het geval was geweest dan waren we door gegaan.
Vooral Monumentenzorg heeft ons goed geholpen!

486 - 1 / 1968

Ons huurhuis (gehuurd van particulier) had een aantal gebreken, die de eigenaar niet wilde laten repareren. Zoals aanrecht, veranda en de sluiting van de deuren.
Naar Bouw- en Woningtoezicht en het werd opgelost.

d) Het zich aansluiten bij een organisatie

Het lidmaatschap van verenigingen verhoogt het aantal sociale relaties en daarmee de kans op een verbetering van de informele wegen naar allerlei instanties. Over het algemeen is de organisatiegraad niet hoog: 35% van onze respondenten was lid van een vakbond of beroepsorganisatie (boerenbond op het platteland), 34% was lid van een sport- of gezelligheidsvereniging, 9% was lid van een muziekvereniging en 11% was lid van een politieke partij; nog eens 16% was lid van andere verenigingen (Consumentenbond, A.N.W.B., e.d.).

TABEL 63 ***Aantal lidmaatschappen van verenigingen naar inkomens/vermogensgroep***

	gratis rechtshulp	**eigen bijdrage**	**net boven grens**	**ver boven grens**	**totaal**
van geen organisatie lid	37%	25%	26%	21%	27%
van 1 of 2 org. lid	46	50	54	38	47
van 3 of 4 org. lid	6	13	16	29	15
van 4 of meer org. lid	11	12	4	12	11
	100%	100%	100%	100%	100%
n =	111	159	82	94	446
				ontbrekende gegevens	10
					456

Van alle respondenten had 27% wel eens een bestuursfunctie bekleed in één van al deze verenigingen en clubs. Het lidmaatschap van een politieke partij als de meest directe indicatie voor vaardig burgerschap was vrijwel voorbehouden aan de respondenten met de hoogste opleiding. Dit gegeven komt overeen met veel politicologisch onderzoek naar politieke participatie (cf. Molleman 1975).

De minstdraagkrachtigen, de groep die voor volledige kosteloze rechtsbijstand in aanmerking komt, zijn het meest frequent van geen enkele organisatie lid. Dit is geheel overeenkomstig de stelling van Carlin, Howard en Messinger. Wel is in alle inkomensgroepen ongeveer 10% lid van veel organisaties. behalve in de groep net boven de toevoegingsgrens (zie tabel 63).

Zoals te verwachten is de organisatiegraad op het platteland hoger. Evenzo zijn mannen van meer organisaties lid dan vrouwen. Er is echter géén verband tussen het wel of niet lid zijn van één of meer organisaties en het gebruik maken van de diensten van de advocaat (cf. hoofdstuk 5). Er is uiteraard wèl een relatie tussen vakbondslidmaatschap en het gebruik maken van de diensten van de rechtshulpverlening door de vakbond. Van de respondenten, die lid van een vakbond of beroepsorganisatie waren, had 22% gebruik gemaakt van de rechtshulp van die organisatie.

Conclusie

Alle vier de aspecten van juridische vaardigheid, die in de literatuur worden genoemd, werden in ons onderzoek aangetroffen. Het gebrek aan juridische vaardigheid komt het meest voor bij de minstdraagkrachtigen, maar binnen deze groep is nog wel onderscheid te maken tussen meer en minder competente burgers. Ruwweg 1/3 van *deze* groep blijkt verstoken van kennis, die hen op weg zou helpen naar een of andere rechtshulpverlener. Een deel van deze groep ziet geen kans iets te doen aan hun problemen: zij berusten en zoeken de reden van die berusting bij hun onmacht om hun situatie al of niet met behulp van het recht te verbeteren en sluiten zich het minst aan bij een organisatie.

8.3 Antwoorden op tien hypothetische probleemsituaties

Een aanvullende methode om te onderzoeken in hoeverre burgers geneigd zijn de hulp van rechtshulpverleners in te roepen, bestaat in het aan respondenten voorleggen van hypothetische situaties en hen vragen wat ze in die situatie zouden doen. Deze methode levert wel minder ‘harde’ aanwijzingen op omtrent de bereidheid om naar rechtshulpverleners te gaan dan het onderzoek naar de door respondenten in feite reeds verrichte handelingen en hun contacten met die hulpverleners. In deze experiment-achtige opzet weet de onderzoeker niet of de onderzochte personen ook werkelijk zullen doen, wat zij naar aanleiding van de hypothetische situatie zeggen te zullen doen.

Er is dus voorzichtigheid geboden bij de interpretatie.

We hebben tien probleemsituaties voorgelegd, bestaande uit twee problemen in de sfeer van huur, twee in de sfeer van de arbeid, twee in de sfeer

van koop en colportage, twee in de sfeer van geldvorderingen, één in de sfeer van familierecht en één geval van verkeersschade. Onafhankelijk van onze opzet werd dezelfde methode toegepast door Marks in een onderzoek voor de American Bar Foundation en het OEO Legal Services Program (Marks 1971) en in navolging van Marks door Messier in een onderzoek in Quebec (1975). Marks gebruikte eveneens *tien* hypothetische situaties om te onderzoeken in welke gevallen zijn respondenten - voornamelijk uit de lage sociaal-economische strata - de advocaat noemden als de meest aangewezen instantie om hulp te zoeken. Hiermee kon hij aangeven bij welk *type problemen* het waarschijnlijk was dat de lagere inkomensgroepen naar een *juridische* oplossing zouden zoeken. De 'high-probability of utilization of the services of a lawyer' waren: terugvorderen van een auto op afbetaling (52% noemde een advocaat als eerste hulpverlener), meer betalen dan men dacht dat was afgesproken (48%), maken van een testament (44%) en autodiefstal door zoon (42%). De problemen, waarbij minder vaak een advocaat werd genoemd, waren: achterstallige loonvordering (30%), koop van een huis (30%) en het probleem van een gekochte ijskast, waarvan de verkoper de snel gebleken defecten niet wil maken (24%). De problemen, waarbij het minst een advocaat werd genoemd, waren een negatieve beschikking over een bijstandsaanvraag (10%), mishandeling van de zoon door een jeugdbende (11%) en een probleem met reparatie bij een huurhuis (10%) (Marks 1971: 6).

Het patroon van deze antwoorden laat, in de interpretatie van Marks, zien dat problemen vooral door het publiek als *rechts*problemen worden gezien, als zij te maken hebben met eigendom en bezit, met testament en met het strafrecht. In de problemen, waarbij minder vaak een advocaat werd genoemd, moet de juridische oplossing concurreren met andere oplos-singspatronen: de (amerikaanse) advocaat met de makelaar bij het kopen van een huis; de advocaat met de *labor agencies* bij achterstallig loon.

Waar de problemen niet parallel lopen met een traditioneel verankerde visie op het recht, wordt de waarschijnlijkheid dat men naar een advocaat gaat geringer. Vooral de laagstbetaalden blijken de traditionele visie op recht over te nemen.

> 'The poor are traditionalists in their conception of the legal system - in their identification of legal problems, legal need and in the registration of demands upon the formal system. Law is seen as an instrument of authoritative statement of what is and, failing that, it is not viewed by the poor as a dynamic process - as an instrument of change or as an institution subject to change. This outlook is reflected by more than the predispositions or attitudes reflected in the responses to the hypothetical questions - in the way that the poor define a "legal problem". It is also reflected in the way that the poor register demand for legal services - both from free legal service programs and from private lawyers' (Marks 1971: 8; zie ook Messier 1975: 316-341).

Dat de rechtsopvattingen van practiserende juristen impliciet overgenomen blijken te worden door rechtzoekenden komt ook enigszins naar voren uit de tien door ons gebruikte hypothetische situaties. Wel moet hierbij gezegd worden, dat de door ons gebruikte voorbeelden niet zo scherp op de advocaat waren toegespitst als de amerikaanse voorbeelden. Een vergelijking tus-

sen amerikaanse en nederlandse gegevens is daardoor niet goed mogelijk.

De door ons gebruikte hypothetische problemen waren als volgt geformuleerd:

'Nu noem ik een paar nare en minder nare voorbeelden.
Zoudt U kunnen zeggen, wat U in dergelijke gevallen zou doen?

a. Als de huur van Uw huis opeens opgezegd wordt, omdat het huis aan een ander verkocht is?
b. U huurt een huis en het dak gaat lekken?
c. Als de T.V., die U net gekocht heeft een slecht beeld blijft geven en de verkoper zegt, binnen de garantietermijn, dat hij er niets aan kan doen?
d. Als U via een langs de deur verkoop te dure dingen hebt gekocht en er eigenlijk van af wilt?
e. Als u onenigheid krijgt met Uw werkgever over vakantiedagen?
f. Iemand heeft U aangereden met een auto en U breekt Uw been. U moet veel *extra* kosten maken. Kunt U deze vergoed krijgen? Door wie en hoe?
g. Als iemand beweert nog ƒ 3.000, - van U te krijgen en U heeft ze al betaald, maar U heeft geen kwitantie?
h. U bent enige tijd werkloos. Hoe krijgt U een werkloosheidsuitkering?
i. Een van Uw kennissen is gescheiden, maar ze krijgt nu geen alimentatie meer?
j. Als U nog ƒ 3.000, - van iemand krijgt, maar hij zegt dat hij ze al betaald heeft, wat gaat U dan doen?'

De door de respondenten in hun eigen bewoordingen gegeven antwoorden geven een grote variëteit van actiemogelijkheden weer en laten verschillen in vaardigheid zien. De gegevens kunnen als volgt worden samengevat (tabel 64).

TABEL 64 ***Antwoorden op hypothetische probleemsituaties***

		Antwoorden in %		***Meest genoemde instanties in %***	
A.	*Huur-opzegging.*	weet niet	30%	huuradviescommissie	15%
		je kan 3 jaar blijven zitten	19%	gemeentehuis(vesting)	14%
		ik zou blijven zitten	13%	advocaat	13%
		dat mag niet	8%	wetswinkel	8%
		blijven zitten totdat gelijkwaardige woning wordt		vakbond	4%
				sociale raadsman	3%
		aangeboden	7%		
		ik zou iets anders zoeken	6%		

		ik zou het contract nalezen	5%		
		beroep op huurbescherming swet	3%		
		ik heb half jaar om iets			
		anders te zoeken	2%		
		ik heb als huurder recht op			
		koop	2%		
B.	*Lekkend dak*:	eigenaar, huisbaas, moet		bouw- en woningtoezicht	23%
		repareren	62%	huurcommissie	8%
		weet niet	12,5%	gemeentehuis	3%
		als eigenaar het niet doet,		advocaat	3%
		zelf laten repareren en hem		wetswinkel	2,5%
		de rekening sturen	10%		

		Antwoorden in %		***Meest genoemde instanties in %***	
		kleine reparaties moet ik zelf betalen	7%		
		ik zou minder huur betalen	6%		
C.	*Kapotte T.V.*:	fabrikant schrijven	31%	consumentenbond	11%
		blijven vragen	25%	advocaat	4%
		weet niet	22%		
		laten zitten (volgende keer naar andere firma gaan)	6%		
		zoiets overkomt mij niet	5%		
		ik betaal nooit ineens	5%		
		hij *moet*	3%		
		eigen risico	3%		
		ik ga anti-reclame maken	1%		
D.	*Colportage*:	gekocht is gekocht	46%	politie	1%
		dat doe ik nooit	22%	advocaat	1%
		eigen schuld	8%	(verder geen instanties genoemd)	
		eigen risico	6%		
		verwijzing naar colportagewet	6%		
		weet niet	4%		

		verkoper proberen te achterhalen	4%		
E.	*Geschil over vakantiedagen*:				
		weet niet	44%	vakbond	42%
		gewoon blijven werken	10%	G.A.B.	5%
		hogerop gaan, naar chef	9%		
		praten met werkgever	8%		
		werkgever is *verplicht*	7%		
		proberen te schikken	6%		
		thuis blijven in Ziektewet	3%		
		komt bij ons niet voor	3%		
		bij ons is alles prima geregeld	3%		
F.	*Vergoeding van extra kosten na aanrijding*:				
		schuldige aanspreken voor		verzekeringsagent	60%
		extra kosten	57%	politie	4%
		geen antwoord	15%	advocaat	4%
		weet niet of extra kosten		vakbond	4%
		vergoed worden	11%	belastingdienst	2%
		extra kosten worden niet			
		vergoed	10%		
		extra kosten laten vergoeden			

		plus smartegeld vragen	6%		
		extra kosten aftrekken van			
		belasting	3%		
G.	ƒ *3000, - schuld na betaald te hebben*:				
		afwachten, niet betalen	45%	advocaat	8%
		nog een keer betalen, niets		wetswinkel	1%
		aan te doen	16%		
		weet niet	9%		
		je moet nog eens betalen, tenzij er een getuige is	6%		
		Wie heeft bewijslast?	4%		
		dat overkomt mij niet	7%		

		Antwoorden in %		***Meest genoemde instanties in %***	
		op den duur moet je betalen	6%		
		tegenpartij zal naar rechter moeten	3%		
H.	*Werkloosheidsuitkering*				
		zelf uitkering halen	12%	G.A.B.	42%
		hangt er van af of je door eigen schuld werkloos bent	8%	GAK/Bedrijfsver.	13%
		werkgever moet melden	3%	sociale dienst	11%
		geen opmerkingen	75%	gemeentehuis	7%
				vakbond	4%
				Raad van Arbeid	3%
I.	*Alimentatie*: zou ik voor de rechter			advocaat	35%
		brengen	13%	sociale dienst	22%
		laat loonbeslag leggen	6%	wetswinkel	4%
		naar bijstand	3%	gerecht	3%
		ik zou werk gaan zoeken	3%	Raad van Kinderbescherming	3%
		geen opmerkingen	72%	gemeentehuis	3%
				sociale raadsman	2%
J.	*ƒ 3000,- te goed*:	weet niet	38%	advocaat	36%

proces aanspannen	27%	deurwaarder	12%
aangetekende brief sturen	9%	politie	7%
paar keer aanspreken	9%	wetswinkel	6%
hij moet kwitantie kunnen		incassobureau	5%
laten zien	6%	vakbond	3%
niets aan te doen	4%	gerecht	2%
niets aan te doen, want			
advocaat is even duur als de			
vordering	4%		

Interpretatie

De advocaat wordt vooral genoemd bij alimentatie, schuldvordering en de huuropzegging. Dit sluit aan bij het traditionele beeld van de advocaat. Bij alle andere gevallen worden andere hulpverleners het meest genoemd.

Bij de beantwoording van de huurproblemen valt allereerst het verschijnsel op, dat men aan een specifieke bepaling algemene geldigheid toekent. Zowel het tamelijk verbreide idee (19%), dat iemand nog drie jaar recht heeft op een woning, als de soms genoemde termijn van een half jaar zijn in de Huurwet te vinden (art. 25, lid 2, resp. lid 1). Door de generalisering van deze specifieke regels ontstaan zeer uiteenlopende beelden over de (eigen) rechtspositie. Bij het andere huurprobleem blijkt een groot deel van de respondenten (69%) precies te weten, wat de rechten van de huurder en de plichten van de verhuurder zijn.

Bij het colportageprobleem werd slechts door 6% verwezen naar de nieuwe colportagewet, die ten tijde van het onderzoek wel publiciteit had gekregen, maar nog niet in werking was getreden. Degenen die naar de wet verwezen, hadden een hogere opleiding - precies degenen, die vermoedelijk weinig problemen zullen krijgen met colportage. De ideeënwereld van de wetgever correspondeert niet steeds met de alledaagse praktijk van de justitiabelen.

Bij alle problemen blijkt telkens een klein deel van de respondenten een

onjuiste of op berusting wijzende actie te noemen. Bij enkele problemen wordt door een aantal respondenten de oplossing gezocht in eigenrichting (geen huur betalen, thuis blijven, met geweld dreigen). Hier wordt nog eens een relatie gevonden tussen onvermogen om civiele conflictsituaties op een of andere manier te beheersen en de kans om met het recht als (al dan niet strafrechtelijk) sanctie-apparaat in contact te komen (deurwaarder, sociale verzekeringscontroleur, strafrechter). Hoewel het in ons onderzoek om kleine aantallen gaat, is deze relatie de moeite waard nader onderzocht te worden. Criminologisch onderzoek op civielrechtelijke paden?

De 'weet-niet'-percentages bij alle probleemsituaties, zijn het hoogste bij de groep met niet meer dan lagere school. Opleiding is één van de belangrijkste factoren voor juridische vaardigheid. Het inkomen is op dit punt veel minder van belang. Enkele significante verschillen tussen personen met lagere schoolopleiding en personen met een H.B.O.-opleiding of hoger zijn:

- bij het probleem van de kapotte T.V. *schrijven* de hoger opgeleiden naar de fabrikant, de lager opgeleiden gaan *praten* met de verkoper; ook noemen de hoger opgeleiden de consumentenbond véél vaker als instantie.
- bij de werkloosheidsuitkering is het percentage 'weet niet' bij de L.O.-respondenten het hoogst (30%); zij noemen ook het G.A.B. het minst (39%). Voor de hoger en hoogst-opgeleiden is het percentage 'weet-niet' 11% en meer dan de helft noemt het G.A.B. Degenen, die meer kans lopen om deze kennis nodig te hebben, zijn het minst geïnformeerd.
- bij het alimentatieprobleem wijzen de middelbaar-, hoger en hoogst opgeleiden voor 43% naar de advocaat, van de lagere opgeleiden 29%; deze laatste groep wijst echter vooral op de sociale dienst (33%) als instantie om naar toe te gaan; bij de hoger opgeleiden doet slechts 10% dit ($p \leq .001$).
- bij het ƒ 3000,- tegoed-probleem verwijzen de hoogst opgeleiden meer naar de deurwaarder als rechtshulpverlener.

De sociale positie en het beroep spelen bij bepaalde problemen een duidelijke rol in de verschillen in vaardigheid. Over de gehele linie zijn er geen verschillen tussen mannen en vrouwen. Alleen bij het alimentatie-probleem noemen vrouwen vaker de advocaat, mannen de sociale dienst. Bij het verkrijgen van werkloosheidsuitkering speelt de ervaring een belangrijke rol. De blue-collar werkers noemen in 75% het G.A.B. of G.A.K. Respondenten buiten het arbeidsproces (huisvrouwen, bejaarden) weten dit uiteraard veel minder. Vaardigheid hangt derhalve niet per se af van een betere voorlichting voor het gehele publiek, maar wordt ook verbeterd door gerichte, dicht bij de ervaring en eigen situatie van de betrokken groepen aansluitende informatie.

De belangrijkste conclusie die wij trekken uit de antwoorden op deze hypothetische problemen, is gebaseerd op het feit, dat zovéél verschillende instanties genoemd worden en dat per *type* probleem een bepaalde instantie domineert.

Bij de huuropzegging is dit de Huuradviescommissie, bij het lekkend dak Bouw en Woningtoezicht, bij de T.V. de Consumentenbond, bij de vakantiedagen de vakbond, bij de extra kosten na aanrijding is het de verzekeringsagent, bij werkloosheid het G.A.B., bij alimentatie en schuldvordering is het de advocaat.

Met andere woorden: *het oplossingspatroon bij rechtsproblemen wordt*

in sterke mate bepaald door het type probleem en niet uitsluitend door de aanwezigheid van een rechtshulpverlener.

Deze conclusie sluit aan op de resultaten die in hoofdstuk 6 naar voren kwamen. De beeldvorming van rechtzoekenden gaat niet uit van één instantie bij de oplossing van allerlei rechtsproblemen. De variëteit in oplossingen wijst in de richting van een pluriformiteit van rechtshulpverlening en sluit aan bij de variëteit in oplossingspatronen, die rechtzoekenden in praktijk brengen.

Deel III. Conclusies en beleid

Hoofdstuk 9 Drie dimensies in de sociale organisatie van de rechtshulp

9.1 Naar een sociologische verklaring van leemten in rechtshulp

9.2 Theorie en onderzoek aan elkaar getoetst: 33 uitspraken kritisch gewogen

9.3 Accentverschuiving in de sociologische theorie over rechtshulp

9.1 Naar een sociologische verklaring van leemten in rechtshulp

De discussie over rechtshulp is de afgelopen zes jaar in Nederland vooral gekenmerkt door eenzijdig gerichte aandacht voor bepaalde aspecten van de leemte in rechtshulp. Elke (belangen)groep benadrukte telkens een ander aspect. Nu eens werd de leemte in de schuldsfeer getrokken: het falen van de balie. Dan weer werd het bestaan van een leemte ontkend of werd de oorzaak gelegd bij gebreken bij rechtshulpzoekenden of bij het huidige financieringssysteem. Meestal werd op één factor gewezen die de doorslag zou geven bij het ontstaan of voortbestaan van de leemte. Gesuggereerde oplossingen voor het vraagstuk kregen daarmee vaak eenzelfde simpelheid. Zo leggen Wille en Stevens de hoofdoorzaak van de rechtshulp-tekorten bij financiële barrières. Zij menen dat met het wegnemen van deze oorzaak het probleem uit de wereld kan worden geholpen: een volksverzekering als antwoord op financiële belemmeringen (Wille en Stevens 1972). Wetswinkels wijzen graag naar de advocatuur die het er naar hun mening bij heeft laten zitten. De advocatuur wijst graag in de richting van de overheid. Er is weinig aandacht voor de invloed die uitgaat van moeilijk zichtbare combinaties van verschillende factoren op de toegang tot en de toegankelijkheid van rechtshulp. Algemene maatschappelijke processen, die meerdere van deze factoren kunnen beïnvloeden blijven te vaak buiten beschouwing evenals de invloed van de organisatie van rechtshulpverleners zelf op de rechtshulpzoekenden.

Het naar onze mening belangrijkste resultaat van ons onderzoek is het inzicht, dat *de toegang tot rechtshulp een samenspel is van drie dimensies* en enkele bijkomende factoren. De drie dimensies zijn: (1) de aard van het rechtsprobleem, (2) de omstandigheden en eigenschappen van rechtshulpzoekenden, (3) de kenmerken van rechtshulpverlenende instanties en de eigenschappen van rechtshulpverleners. Met deze drie dimensies menen wij de voornaamste verschillen in de toegang tot rechtshulp te kunnen verklaren. De practische consequentie van deze drie-dimensionele benadering van rechtshulp is de suggestie, dat oplossingen voor leemten in de rechtshulp dienovereenkomstig in drie richtingen gezocht kunnen worden en liefst in drie richtingen tegelijk. Men kan de leemten niet alléén verklaren uit gebreken in de advocatuur en daarbij de oplossing zoeken in de advocatuur alléén. Evenmin kan men de oorzaak alléén vinden bij de eigenschappen van rechtshulpzoekenden en de oplossing in het verbeteren van die eigenschappen. Men lost de leemten niet op door uitsluitend maar meer hulpverleners in het gat van juridisch Nederland te stoppen.

Een sociologische verklaring van tekorten in de rechtshulp kan gevonden worden enerzijds door de resultaten van onderzoek in één land (zoals die voor ons land cijfermatig aan de orde kwamen in deel II) met elkaar te combineren, anderzijds door ontwikkelingen (of het ontbreken van ontwikkelingen) in rechtshulpvoorzieningen in andere landen in West-Europa en Noord-Amerika te vergelijken. Waarom ontstonden er in Nederland ineens wèl wetswinkels en in Duitsland niet? Waarom verloopt de ontwikkeling van wetswinkels in België veel langzamer? Waarom ontstonden er in de U.S.A. en in Engeland nieuwe vormen van rechtshulp door professionele hulpverleners en in Nederland door niet-professionele? Aldus kunnen resultaten van onderzoek naar de toegang tot rechtshulp in het buitenland bepaalde ge-

vonden samenhangen in een meer omvattend perspectief brengen.

Zo zijn de cijfermatige conclusies uit deel II (hoofdstukken 5 t/m 8) van ons onderzoek in overeenstemming met andere onderzoekingen in het buitenland, op één grote uitzondering na. In vergelijking met angelsaksische landen heeft men in Nederland veel minder de diensten van een advocaat ingeroepen. De verklaring van dit verschil werd in hoofdstuk 5 gegeven. Omdat veel theorieën over rechtshulp gebaseerd zijn op angelsaksische problemen en angelsaksisch onderzoek krijgt de specifieke rol van de advocaat in die landen een te groot accent voor de problematiek in West-Europa. Het gegeven uit ons onderzoek dat ongeveer 1 op de 4 respondenten ooit gebruik gemaakt heeft van de diensten van een advocaat komt meer overeen met de zeer schaarse onderzoekingen op het Westeuropese continent. Een onderzoek in Denemarken in 1970 bracht aan het licht dat daar 19% van de volwassen bevolking in de laatste twee jaar een advocaat bezocht had; in ons onderzoek 13% (A.B. 1970: 283).

De rol van de notaris bemoeilijkt de vergelijking met andere landen. Waar een met de Nederlandse notaris vergelijkbare functionaris bestaat, zoals in Quebec, blijken de conclusies uit rechtshulponderzoek sterk overeen te komen. Uit het reeds vermelde onderzoek van Messier in Quebec zijn de conclusies identiek aan de onze: de hulp van de notaris is het meest gezocht door de groepen in een betere economische positie én in de minst bevolkte gebieden.

Ook op andere punten is de overeenkomst met het onderzoek in Quebec frappant, zoals blijkt uit een opsomming van de belangrijkste Canadese uitkomsten en conclusies (Messier 1975):

> ‘Dans le passé, *les plus et les moins défavorisés* des répondants ont soumis presque autant de problèmes à des avocats; mais ceux qui se situent entre ces deux pôles en avaient moins présentés’ (onze curs.).
> ‘Les plus défavorisés ont davantage fait jouer à l'avocat le rôle d'un “pompier” agissant au moment de situations urgentes’ (238).
> ‘Certains problèmes apparaissent accentués selon les caractéristiques socio-économiques des répondants. Les plus défavorisés avaient plus souvent que les autres rencontré des problèmes matrimoniaux, ou d'ordre criminel et pénal; de leur côté, les moins défavorisé étaient davantage aux prises avec des problèmes économiques et de consommation’.
> ‘Les urbains, et particulièrement ceux des grandes villes, avaient davantage rencontrés un avocat à propos de problèmes matrimoniaux, ou du domaine criminel et pénal, ou encore celui du logement et de l'habitation’ (265/6).
> ‘Une minorité d'environ un répondant sur cinq avait déjà abandonné un projet de consultation juridique.’
> ‘Faire appèl à un avocat représente un dernier recours qui est envisagé après des négociations et des essais de régler autrement’ (268).
> ‘Le besoin d'information est primordial et prioritaire’ (495).
> ‘Un autre constation de la recherche, c'est le besoin d'une évaluation juridique gratuite des problèmes, sans égard aux barèmes d'admissibilité afin de permettre de prendre une meilleure décision pour les solutionner’ (496).

We herkennen in deze conclusies onze onderzoekresultaten dat de advocaat vooral gezien wordt als specialist, dat er een grote behoefte aan informatie is en aan een eerste (kosteloze) beoordeling van een probleem, dat de toegevoegde advocaat vooral echtscheidingen, strafzaken (en arbeidszaken) deed voor de minder draagkrachtige groepen, dat de middengroepen om een of andere reden minder frequent een advocaat raadpleegden.

Wanneer verschillende resultaten in dezelfde richting wijzen, wordt het plausibel hier vaste patronen te gaan onderkennen. Zulke vaste patronen kunnen zelfs heel vanzelfsprekend, soms zelfs triviaal gevonden worden. Een bekende moeilijkheid van resultaten van sociologisch onderzoek is de kans dat voor sommige lezers de gegevens 'al lang' bekend waren. Sociologisch onderzoek trapt dan - zo heet het - open deuren in. Hierbij moet men bedenken dat hetzelfde onderzoek zeer vaak ook een aantal open deuren dicht doet. In ons onderzoek bleek de veel gehoorde opvatting dat de minst draagkrachtigen door hun financieel lage positie het minst de diensten van advocaten gebruiken, niet houdbaar. Evenmin de opvatting dat er géén behoefte aan rechtshulp bestaat bij degenen, die niet naar een advocaat komen. Evenmin de opvatting dat wetswinkels de grootste aantrekkingskracht uitoefenen op de 'sociaal-zwakste' groepen. Evenmin de opvatting dat de advocaat de 'generalist' van de rechtshulp is. Bovendien zullen gegevens die voor de één een open deur zijn, voor de ander juist een moeilijk te erkennen of te verteren feit zijn.

Tenslotte worden gegevens vaak 'al lang' bekend verondersteld, omdat die gegevens steeds zeer vaag geformuleerd waren en een preciese begripsafbakening misten. Een voorbeeld levert hier de uitdrukking 'de leemte in de rechtshulp'. Als die leemte 'al lang' bekend was dan toont ons onderzoek voor degenen, bij wie dat bekend was, inderdaad niets nieuws aan. Het geeft een bevestiging van wat men reeds wist. Maar wat verstond men onder leemte? Als men onder leemte verstond het feit, dat de armen minder naar een advocaat toegingen dan de rijken (Ars Aequi 1970), dan blijkt déze leemte niet uit ons onderzoek. Leemte als een tekort aan rechtsgelijkheid - zoals wij dit in hoofdstuk 2 tevoren nader hadden omschreven, nl. minder gebruik van de diensten van advocaten door minder draagkrachtigen in de samenleving, - blijkt niet uit ons onderzoek. Leemte als een tekort aan rechtsbescherming (zie hoofdstuk 2) blijkt echter wel aanwezig. Met andere woorden: verzuimt men het begrip leemte een nadere inhoud te geven, dan is de kans erg groot dat men nooit ongelijk krijgt.

De niet vervulde *behoefte* aan rechtshulp is *wijder verbreid* dan wij aanvankelijk verwachtten (met name ook aanwezig in de middengroepen), maar het gaat om een *ander soort hulp* dan wij aanvankelijk veronderstelden. De leemte bestaat niet uit een wijd verbreide en acute behoefte aan bijstand in het voeren van lange en ingewikkelde procedures. Een groot deel van de leemte bestaat vooral uit behoefte aan informatie over rechten en plichten, over rechtspleging in het algemeen; uit een behoefte aan advies en enige begeleiding bij het oplossen van problemen en conflicten; uit een behoefte aan een eenvoudig te bereiken instantie om allerlei zaken te controleren of af te checken. Er is behoefte aan een *type* rechtshulp voor individuele burgers, dat door de komst van wetswinkels weer in de belangstelling is geraakt. Waarschijnlijk wordt deze vorm van rechtshulp door advocaten reeds lang ver-

leend aan institutionele cliënten.

Deze behoefte aan een nieuw soort rechtshulp is verhoudingsgewijs groter op die rechtsgebieden, die veel nieuwe rechten hebben gecreëerd voor minder vermogende bevolkingsgroepen. Deze bevolkingsgroepen die voorheen vooral op gedwongen wijze met het recht én met rechtshulp in aanraking kwamen (strafrecht), komen nu meer op faciliterende wijze met recht in aanraking. Als zich problemen of vragen voordoen bij het benutten van deze nieuwe faciliteiten ontbreekt veelal de intermediair. De traditionele rechtshulpverlener, de advocaat, staat psychologisch en sociaal ver van hen vandaan. Er is bovendien een vaag beeld van de advocaat. Als het beeld van de advocaat iets duidelijker is, dan is het een traditioneel beeld: de advocaat, die je nodig hebt als je in ernstige moeilijkheden zit.

Hoe zouden nu de aldus omschreven leemten sociologisch kunnen worden verklaard?

Wij zoeken deze verklaring vooral in de wisselwerking tussen de drie, hierboven reeds genoemde dimensies: de aard van de rechtsproblemen, de kenmerken van de rechtzoekenden, de kenmerken van rechtshulpverlenende instanties.

De onderlinge relaties tussen de drie dimensies kunnen *globaal* aangeduid worden met: bepáálde sociale groepen hebben voor die groep specifieke rechtsproblemen; specifieke rechtsproblemen vinden wel hun weg naar bepáálde rechtshulpverlenende instanties, en minder naar andere; bepaalde sociale groepen vinden hun weg wél naar sommige en niet naar andere hulpverleners. Iedere soort rechtshulpverlener trekt na enige tijd een eigen cliëntenkring en een specifiek soort juridische problemen aan. Zo vinden leden van vakbonden voor arbeidsrecht en sociaal verzekeringsrecht voldoende toegang tot de rechtskundige adviesbureaus van hun bond, maar beseffen zij niet altijd, dat zij met andersoortige problemen (bijv. onrechtmatige daad) er ook heen zouden kunnen. Zo vinden mensen, die buiten sociale of economische verbanden vallen (huisvrouwen, bejaarden, uitkeringsgerechtigden of werknemers die geen lid zijn van een vakbond) bij problemen van sociaal verzekeringsrecht, huur- en woonrecht niet gemakkelijk toegang tot rechtshulpverleners. Zo vormt de toegang tot de advocatuur (ook bij echtscheidingen) kennelijk een probleem bij de groep juist boven de toevoegingsgrens. Alleen de hogere inkomens/vermogensgroepen maken gebruik van het hele scala van rechtshulpverlening, inclusief wetswinkels.

Het gaat bij de toegang tot rechtshulp derhalve om de kristallisering van onderlinge relaties tussen kenmerken van rechtzoekenden, hulpverleners en problemen. Voor een zo volledig mogelijke verklaring voor leemten in de rechtshulp moet men derhalve bij elke van de drie dimensies specifieke oorzaken kunnen aanwijzen met als uitgangspunt (A) rechtsproblemen, (B) rechtzoekenden (C) rechtshulpverleners.

A. Rechtsproblemen als uitgangspunt voor verklaring

Nieuwe wetten scheppen nieuwe rechten. Nieuwe rechten scheppen vaak nieuwe procedures. Nieuwe rechten én nieuwe procedures scheppen behoeften aan rechtshulp. Deze eenvoudige waarneming verklaart veel van de geconstateerde behoeften aan rechtshulp (cf. Van Braam en Surie 1972: 64

noot 11). Véél rechtsproblemen, die wij in onze vraaggesprekken bij respondenten inventariseerden, komen zelf weer voort uit dit maatschappelijk proces. Het ontstaan van nieuwe en misschien ook van méér rechtsproblemen moet eerst zélf verklaard worden om vervolgens als verklaring voor leemte in rechtshulp te kunnen fungeren. Wij wezen in het eerste hoofdstuk er reeds op dat in deze eeuw de aandacht voor gelijke toegang tot het recht en voor rechtshulp vaak volgde op een bepáálde toename in wetgeving, vooral ten behoeve van minder draagkrachtige groepen in de samenleving. De ontwikkeling van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog en de verdere uitbouw ervan in de jaren zestig maakten het waarschijnlijk dat nieuwe rechtsproblemen zouden ontstaan. Het is opmerkelijk dat de laatste golf van aandacht voor rechtshulp valt na de invoering van de Algemene Bijstandswet (1965), na de Wet op de Arbeidsongeschiktheid (1967) en na de wijziging in het huurrecht (1967-1970). Daarnaast bracht een verhoging van de welvaart een stijging van de consumptie en dus van consumentenproblemen. Het ontstaan van dergelijke rechtsproblemen, die wij in hoofdstuk 6 analyseerden, hangt direct samen met:

- toename van nieuwe wetten in het kader van de verzorgingsstaat, vooral van wetten, die rechten creëren.
- toename van ingewikkelde regelingen ter verwezenlijking van deze rechten.
- toename van relaties van burgers met overheid en met andere grote organisaties.
- het interne functioneren van deze (overheids)organisaties.

Tot zover klinkt het allemaal erg vanzelfsprekend. Maar de toename van nieuwe rechten en ingewikkelde regelingen, veronderstellen een bepaald kennis- en vaardigheidsniveau bij de mensen, voor wie deze rechten gecreëerd worden. Zoals uit ons onderzoek blijkt, is dit niveau bij grote groepen niet aanwezig. De eisen van een zo rechtvaardig en eerlijk mogelijk verdelingssysteem van (sociale) rechten, leiden tot een formele organisatie (bureaucratie). Deze formele organisatie ontwikkelt eigen gedragscodes, eigen regels en vooral een eigen taal. Een formaliseringsproces, dat zich bij elke grote organisatie voordoet, wordt nog iets sterker bij juridische organisaties of bij de juridische handelingen van grote organisaties. De kloof tussen de producenten van recht (wetgevers, rechters, advocaten, ambtenaren) en de consumenten van recht wordt groter.

Men kan zich natuurlijk afvragen of zo'n kloof vroeger ook niet bestond. Maar het verschil met vroeger (eind 19e eeuw, eerste helft 20e eeuw) ligt vooral in het feit, dat veel nieuwe rechten speciaal gecreëerd zijn voor groepen die weinig rechten hadden of konden benutten en daardoor veel minder als *recht*-zoekenden optraden. Bovendien is de rol van alternatieve instellingen voor sociale verzorging (de kerk, familie) steeds kleiner geworden. De sociale zorg van de kerk van vroeger heeft plaats gemaakt voor het stellen van sociale zekerheid van tegenwoordig. Tegelijkertijd heeft een informeel en persoonlijk relatiepatroon (dat daardoor willekeurig en onzeker kon zijn) plaatsgemaakt voor een formeel en onpersoonlijk relatiepatroon. Formaliteit en onpersoonlijkheid brengen echter ook nevenverschijnselen met zich mee, die zich uiten in subjectieve en vaak ook objectieve onzekerheid over de sociale zekerheid. Een gevolg is geweest dat een grote behoefte aan rechtshulp ontstond. Naarmate de verzorgingsstaat later tot ontwikkeling komt, komt

de noodzaak van meer rechtshulpverlening later aan de oppervlakte (vgl. Italië en Frankrijk).

Er zijn derhalve buiten de rechtshulp oplossingen te vinden voor leemten *in* rechtshulp. Bijvoorbeeld in de vereenvoudiging van procedures, van taalgebruik, grotere 'responsiveness' van overheidsorganisaties, ombudslieden per gespecialiseerd gebied, zorgzamere besluitvorming, verkorting van wachttijden en de *duur* van het nemen van formele besluiten. Met andere woorden: het verbeteren van het intern functioneren van veel niet-rechtshulpverlenende organisaties zal de behoefte aan rechtshulp kunnen verminderen, doordat het aantal problemen vermindert.

B. Rechtzoekenden als uitgangspunt voor verklaring

De lage informatiegraad van brede lagen van de bevolking, een psychologische kostenbarrière, geringe juridische vaardigheid en een grote sociale afstand tot de advocaat zijn eigenschappen van rechtzoekenden die vaak verantwoordelijk gesteld worden voor het ontstaan en bestaan van leemten in de rechtshulp. Deze eigenschappen zijn ook in ons onderzoek aangetoond. Gesuggereerde oplossingen liggen in het verlengde hiervan: verbeter de scholing, de informatie, de juridische vaardigheid. Deze suggesties stellen hun hoop echter op een langdurig en moeizaam op gang te brengen maatschappelijk proces, dat zèlf nog veel moeilijkheden zal opleveren. Zelfs als men in de aandacht voor de verhoging van de competentie zich speciaal richt op de (in meerdere opzichten) minst-vermogenden zal dit met zeer veel inspanning kleine resultaten boeken. Ons onderzoek geeft mogelijkheden aan, die in andere richting wijzen, zowel voor de verklaring van de leemte als voor mogelijke oplossingen.

Geconstateerd werd dat vele rechtzoekenden stilzwijgend de traditionele omschrijving van typische rechtsproblemen van de advocatuur overnemen, met andere woorden op de vraag wanneer je een advocaat nodig hebt, slechts een beperkt aantal problemen aangeven. Precies die problemen, die het merendeel van de advocatenhulp aan mindervermogende cliënten uitmaken. Deze traditionele opvatting van wat met 'recht en rechtshulp' te maken heeft, zou doorbroken kunnen worden door verandering in beeldvorming bij de rechtzoekenden. Ook door verandering in opstelling en openstelling van de rechtshulpverlener. Een proces van '*creative advocacy*' kan op gang gezet worden dat deze specifieke invloed van de beeldvorming verkleint.

Een tweede niet vaak genoemde eigenschap van rechtzoekenden is het aanboren van alternatieven voor traditionele rechtshulp bij de oplossing van rechtsproblemen. De verhoudingsgewijs lage organisatiegraad van nederlandse werknemers in vakbonden vergroot de leemte in rechtshulp. Het wel of niet lid worden van een vakbond is van méér factoren afhankelijk dan alleen van het verkrijgen van een recht op rechtshulp. Hierdoor onttrekt dit fenomeen zich wellicht eerder aan de aandacht, hetgeen natuurlijk niet betekent dat hier geen aanvullende verklaringen voor het ontstaan en bestaan van leemten gevonden kunnen worden.

Te véél aandacht voor de specifieke eigenschappen van rechtzoekenden zal ons inziens het verkrijgen van een volledig beeld van de toegangsproblematiek belemmeren. De hierboven genoemde eigenschappen (geringe vaar-

digheid, kostenbarrière e.d.) zijn naar onze mening slechts onder bepaalde voorwaarden een verklarende factor voor het ontstaan en bestaan van leemte. Enkele van deze voorwaarden zullen we nu trachten te formuleren.

In ons onderzoek hebben we steeds de respondenten naar financiële positie geklassificeerd: twee groepen onder de toevoegingsgrens voor kosteloze rechtsbijstand, twee groepen daarboven. Howel bij deze vier groepen gemiddeld even veel rechtsproblemen per respondent aangetroffen werden, verschilde de aard van de problemen (§ 6.2).

Het feit dat er groepsspecifieke rechtsproblemen zijn betekent dat oplossingen van die problemen beïnvloed worden zowel door de eigenschappen van die bepaalde groepen als door typische kenmerken van de problemen. Enkele voorbeelden kunnen dit verduidelijken.

Problemen van arbeidsrecht en sociaal-verzekeringsrecht komen het meest voor bij de twee groepen onder de toevoegingsgrens. Hierdoor wordt de kans op een cumulatief effect van twee of zelfs alle drie factoren in de toegang tot de rechtshulp groter: de ingewikkeldheid van de regels speelt deze groepen met de laagste informatiegraad meer parten; de afstand van deze groepen tot traditionele rechtshulpverleners is groot, waardoor deze rechtshulpverleners minder frequent geconfronteerd worden met dit type problemen, waardoor de kans op ervaring en deskundigheid op deze gebieden weer kleiner wordt. Bovendien wordt de afstand tussen rechtzoekende en advocaat opnieuw niet overbrugd. Het beeld wordt bevestigd dat advocaten niet voor dit soort zaken zijn. Bij gebrek aan goede rechtshulp blijft de geringe vaardigheid bestaan, waarmee de cirkel gesloten wordt.

Problemen van consumentenrecht komen bij alle vier de groepen in redelijke frequentie voor, maar het meest bij de groepen boven de toevoegingsgrens. Ondanks een veel kleinere sociale afstand tussen deze groepen en de advocatuur, worden de consumentenproblemen niet frequent met behulp van advocaten opgelost. Deze problemen lost men ofwel zelf op (self-help), ofwel via andere kanalen, bijvoorbeeld met de consumentenbond. Hier doet zich géén cumulatief effect voor van de drie factoren: de aard van het rechtsprobleem bepaalt in sterke mate het oplossingspatroon, ondanks geringe barrières.

Problemen in de sfeer van handel en bedrijf komen het meest voor bij een specifieke groep (zelfstandigen en ondernemers). Deze groep krijgt hierdoor een extra prikkel om zich tot rechtshulpverleners te wenden. Als zij dat doen, gaat de hulpverlening zich vervolgens ook uitstrekken over die problemen die niet met de handel of het bedrijf te maken hebben. Er ontstaat een koppeling tussen probleem, groep en hulpverlener, die verder strekt dan de voornaamste oorzaak van de koppeling. Voor deze groep is de boekhouder of de accountant vaak de intermediair voor de advocaat. Uitzonderingen doen zich voor als alternatieven zich aanbieden (beroepsorganisaties zoals de Maatschappij van Landbouw) of als het niveau van vaardigheid toch te gering blijkt. Dit komt nog wel eens voor bij middenstanders of handelaren met lage scholing, hetgeen niet wordt gecompenseerd door goede begeleiding van accountants of boekhouders (alternatieven).

Familierechtelijke problemen doen zich bij alle groepen ongeveer even vaak voor. De oplossingspatronen die bestaan bij andere problemen oefenen hier invloed uit. De groepen boven de toevoegingsgrens gaan rechtstreeks

naar de advocaat, de groepen beneden de toevoegingsgrens beginnen bij een kennis of vriend (tenzij zij reeds ervaring hebben gehad met advocaten, want dan gaan ook zij rechtstreeks naar een advocaat). Niettemin komen de groepen beneden de toevoegingsgrens toch bij de advocaat, omdat rechtsbijstand in deze zaken - met name echtscheiding en alimentatie - op wettelijk voorschrift berust. Hier zien we de invloed van wetten op het al of niet bestaan van leemten. Vaardigheid speelt hier geen rol in het *gebruik van* rechtshulp, maar juist in de manier waarop men tot het gebruik komt.

Huurproblemen die in bijna alle lagen voorkomen zijn een voorbeeld van een soort problemen, waarvoor geen vast patroon is ontwikkeld.

Bij afwezigheid van vaste patronen gaan de eigenschappen van individuen in de verschillende lagen een doorslaggevende rol spelen. Mensen met geringe vaardigheid lossen hun consumentenproblemen (colportage, boek en plaat) niet of inadequaat op. Mensen met meer vaardigheid lossen diezelfde problemen soepeler op. Evenzo is dit het geval met huurproblemen. Ook voor de informatieproblemen geldt deze invloed van de eigenschappen van de rechtzoekende. Als we derhalve alléén letten op de geringe vaardigheden van de verschillende groepen dan leiden we hieruit grote leemten in rechtshulp af, maar deze leemten zijn vooral daar waarneembaar waar er geen vaste oplossingspatronen bestaan.

Oplossingen kunnen derhalve ook gevonden worden in het creëren of stimuleren van zulke *vaste oplossingspatronen*, vooral voor de groepen met de minste vaardigheden. Zo'n vast oplossingspatroon kán maar hoeft niet per se een (nieuwe) rechtshulpverlener te zijn. De verzekeringsagent is het meest sprekende voorbeeld van zo'n vast patroon bij bepaalde rechtsproblemen, waardoor de vaardigheid géén doorslaggevende rol meer hoeft te spelen. Veel huurproblemen kunnen worden verminderd door een krachtige organisatie van huurders, die het interne functioneren van woningbouwverenigingen en de klachtenbehandeling gaat controleren.

C. Rechtshulpverlenende organisaties als uitgangspunt voor verklaring

Twee specifieke verschijnselen kunnen worden aangeduid als - elkaar versterkende - elementen in het ontstaan van leemten in de rechtshulp. Het eerste is het eenzijdig samengestelde pakket van dienstverlening door advocaten aan rechtzoekenden die in de categorie *on- en minvermogenden* vallen. De eenzijdige samenstelling betreft zowel de aard van de rechtsproblemen (voornamelijk echtscheidingen, strafzaken, en een kleiner gedeelte arbeidsrecht) als de aard van de verrichtingen (voornamelijk procesbijstand). Het tweede element is de beeldvorming van de advocaat bij een groot deel van het publiek. De advocatuur heeft deze beeldvorming ons inziens veelal aan zichzelf te wijten.

Onduidelijkheid en onbekendheid inzake de kosten en de practische afwezigheid van de mogelijkheid voor de minderdraagkrachtigen om eenvoudige adviezen te krijgen, hebben bij deze laatste groep het beeld gevestigd van de ‘dure’ advocaat, die je alleen moet gebruiken in het uiterste geval. Men kan zeggen dat de advocatuur vóór 1970 om verschillende redenen niet veel gedaan heeft om deze beeldvorming te wijzigen. De weg naar de advocaat bleef smal en lang voor de mindervermogenden. Dat beeld, dat in

vele jaren is opgebouwd, kan niet in enkele jaren drastisch worden veranderd. Bovendien bleef het aantal advocaten in de periode 1945-1970 practisch constant. Op de *nieuwe* behoefte aan rechtshulp bij *bedrijfsleven en overheid* werd door de advocatuur - althans door een belangrijke groep binnen de balie - wel gereageerd (fusies, interdisciplinaire samenwerking met notarissen en accountants en schaalvergroting). Deze ontwikkelingen binnen de advocatuur, die trouwens nog aan de gang zijn, hebben derhalve een concurrerende invloed uitgeoefend op een actieve aandacht voor de *nieuwe* behoeften aan rechtshulp bij *individuen*. Die behoeften zijn ironischerwijze juist mede ontstaan door de schaalvergroting op andere terreinen. Men kan de ontwikkeling op deze twee gebieden niet los van elkaar zien. De vraag is hoe en in welke mate de twee soorten dienstverlening als *trade off* beschouwd moeten worden. Een verwaarlozing van de noden en behoeften van individuele rechtzoekenden kan echter op lange termijn de geloofwaardigheid van de advocatuur en vermoedelijk ook van andere rechtsinstellingen aantasten. Organisaties zijn er voor mensen en niet andersom. De advocatuur krijgt eveneens met problemen van deze tijd te kampen zoals vele andere grote organisaties.

Voor de groepen die een rechtstreekse toegang hebben tot de advocatuur speelt de beeldvorming een minder belangrijke rol. Voor deze groepen blijkt het dienstenpakket gevarieerder te zijn. Dit verkleint de kans dat beeldvorming een eigen leven gaat leiden. De advocaat kan voor deze groepen als huis-jurist worden beschouwd, die voor alle zich voordoende problemen en conflicten geraadpleegd wordt. Ook voor deze groepen ontstaan er nieuwe problemen door de explosie van wetgeving na de Tweede Wereldoorlog. Maar voor déze nieuwe problemen wordt de weg naar de advocatuur wel gevonden. Zij kunnen rekenen op deskundigheid van advocaten en op een grote mate van aandacht van zowel de rechtshulpverleners als de rechtswetenschap (Vgl. fusierecht, ruimtelijke ordening en milieurecht).

Advocaten zijn echter niet de enige rechtshulpverleners, die het ontstaan van leemte beïnvloeden. In het algemeen hebben we geconstateerd dat elke rechtshulpverlener na enige tijd een eigen cliëntenkring en bepáálde rechtsproblemen aantrekt. Er doen zich enigszins vergelijkbare verschijnselen voor bij die andere hulpverleners: door de diensten op bepaalde groepen of problemen te concentreren, worden ongewild of onbewust leemten geschapen. Door hun diensten te beperken tot leden laat de juridische hulpverlening van de vakbewegingen het aan andere rechtshulpverleners of aan de overheid over om het ontstane gat van hulpverlening aan niet-leden te dichten.

Afwezigheid van alternatieven voor de advocaten als rechtshulpverleners geeft mede een verklaring voor het ontstaan van leemte in rechtshulp in Nederland. Hier brengt een vergelijking met andere landen een nieuw licht. In Duitsland verschaffen particuliere rechtsbijstandsverzekeringen in veel grotere mate dan in Nederland burgers een toegang tot het rechtshulpsysteem. Mogelijk speelt hierbij een rol, dat alternatieve (niet door de balie verleende) rechtshulp sinds 1935 door de wet verboden is. In België is de organisatie-graad van werknemers veel hoger en floreert het systeem van *politieke patronage* als hulpverlening in vele rechtsproblemen. In het kader van het ‘maatschappelijk dienstbetoon’ zoeken politici burgers op, houden op vaste tijden spreekuren in plaatselijke café's of verenigingsgebouwen. Zij

geven daar allerlei inlichtingen, adviezen en practische hulp (Huyse 1975; Deweerdt 1975).

Het gaat bij deze constatering niet om de vraag welke de ideale vorm van hulpverlening is, maar om het antwoord op de vraag, waarom in Nederland veel eerder en op veel grotere schaal de leemte ontdekt is dan in bijvoorbeeld België. De nadelen van politieke patronage worden door Huyse beschreven: grotere kansen voor corruptie en bevoordeling van (politieke) vrienden of stemmers. Bovendien is een cliënt, die geholpen wordt in ruil voor zijn stem, minder onafhankelijk dan een cliënt die geholpen wordt in ruil voor geld of zonder verdere verplichtingen jegens hulpverleners*. Een positief element in dit patronagesysteem is, dat de hulp zeer dicht bij de geografische en sociale locatie van de hulpzoekende wordt gegeven en dat de hulpverleners zelf zeer duidelijk herkenbaar zijn.

Tenslotte willen wij nog wijzen op de invloed die uitgegaan is van het juridisch onderwijs op het ontstaan en bestaan van leemten. Hoewel het onderwijs zelf niet als rechtshulpverlenende organisatie gezien kan worden, vormt het wel de toekomstige rechtshulpverleners. Wij hebben de indruk dat traditionele opvattingen over typische problemen die door advocaten kunnen worden behandeld en over de manier waarop die problemen kunnen worden behandeld, leven bij een groot deel van de advocatuur, omdat ze al in het juridisch onderwijs impliciet worden ingegeven.

De passieve houding van advocaten voor de nieuwe problemen van individuele rechtzoekenden begint als het ware al op de collegebanken.

Samenvatting

Als algemene conclusie uit het voorafgaande kan gesteld worden dat daar waar er een vaste koppeling bestaat tussen rechtsprobleem en rechtshulpverlener (bijvoorbeeld op grond van wettelijk voorschrift) de variatie in vaardigheid van de verschillende groepen een minder doorslaggevende rol speelt. Daar waar geen vaste koppeling bestaat tussen rechtsprobleem en rechtshulpverlener speelt het verschil in vaardigheden wel een doorslaggevende rol bij de toegang tot rechtshulp. Daar waar er een vaste koppeling bestaat tussen maatschappelijke groep en rechtshulpverlener (de advocatuur bij de toplaag, de vakbond voor zijn leden), is de variatie in de aard van het rechtsprobleem niet meer van doorslaggevende invloed. Daar waar deze koppeling ontbreekt, weer wel. Deze stelling laat zich op velerlei wijze in nieuw onderzoek toetsen (bijvoorbeeld strafzaken bij de kantonrechters, geschillen voor de huuradviescommissie).

De maatschappelijke ontwikkeling, ingezet bij de vorming van de verzorgingsstaat, bracht veranderingen op bepáálde onderdelen van het recht. Het op gang gebrachte *proces van sociale verandering* vond geen aansluiting bij de *vastliggende structuur* van juridische hulpverlening door de advocatuur aan die individuen voor wie de veranderingen in het recht nu juist bedoeld zijn. In deze botsing tussen veranderingsprocessen in de samenleving en niet veranderende dienstverlening aan individuen, zien wij de voornaamste oorzaak

* In persoonlijke gesprekken maakte L. Huyse ons op dit verschil in ruilverhoudingen attent.

voor het ontstaan van leemten in de juridische dienstverlening.

We kunnen deze verklaring voor leemten in rechtshulp in de volgende schakel-redenering samenvatten:

1) Er ontstaan meer rechten voor bepaalde maatschappelijke groepen door verzorgingswetgeving.
2) Deze zich nieuw aandienende groepen worden geconfronteerd met *nieuwe* rechtsproblemen.
3) Deze problemen zijn mede problemen door de geringe juridische vaardigheid van deze groepen.
4) Slechts voor een toplaag in de maatschappij bestond en bestaat geen barrière in de toegang tot de advocatuur.
5) Op grond van wettelijke voorschriften bestaat er ook geen *feitelijke* barrière voor andere groeperingen op het gebied van familierecht en strafrecht.
6) Gevolg van 4 en 5: advocaten doen voor de toplagen 'alle' soorten zaken, voor de andere groepen 'bepaalde zaken'.
7) Voor de zich nieuw aandienende groepen komt er geen contact tot stand met de advocatuur voor hun *nieuwe* problemen.
8) Bestaande alternatieve mogelijkheden (vakbonden, rechtsbijstandsverzekering) hebben een te geringe reikwijdte.
9) Nieuwe rechtshulpverleners komen hierna met nieuwe definities voor wat rechtsproblemen zijn; zij bereiken via deels nieuwe wervingsmethoden wel de nieuwe groepen met hun nieuwe problemen.

Als bijkomende factoren voor het *ontstaan van leemten* kunnen worden gezien:

- lijdzaamheid en lijdelijkheid in werving van de advocatuur die in zijn effecten vooral ten nadele komt van de minder vermogende groepen.
- de honoreringsstructuur van advocaten, waardoor hulp aan individuele rechtzoekenden moet concurreren met hulp aan rechtzoekende rechtspersonen.

  (Overigens betekent dit niet, dat een andere honoreringsstructuur van de advocatuur zonder meer de leemten zal gaan opheffen. De invloed van de andere genoemde sociaal-culturele factoren is hiervoor te sterk).

Als bijkomende voorwaarden voor het *ontstaan van nieuwe vormen van rechtshulp* kunnen worden gezien:

- de afwezigheid van een monopolie voor álle vormen van rechtshulp in Nederland (vgl. Engeland dat een dergelijke monopolie ook niet kent in tegenstelling tot Duitsland).
- onvrede van juridische studenten met hun onderwijs, dat te weinig praktijkgericht werd geacht, te weinig studiestof bevatte over problemen van gewone mensen. Het maatschappelijk engagement van studenten in de periode 1965-1975 mondt opvallenderwijze bij juridische studenten uit in *concrete* en *practische activiteiten* in tegenstelling tot de vooral *theoretische* en *ideologische* activiteiten bij studenten van andere studierichtingen.
- de mede onder invloed van activiteiten van jonge advocaten (Jonge Baliecongressen 1971-1973, piketdiensten, advocatenspreekuren, deelname in wetswinkels) betrekkelijk soepele houding van de Nederlandse Orde van Advocaten ten aanzien van alternatieve vormen van rechtshulp in vergelij-

king met de reactie van de balies in België, Duitsland en Noorwegen (Leuven 1976: 58-60; Reifner 1975; Groenendijk 1974).

Concrete suggesties voor verbetering in de rechtshulpvoorzieningen

In het voorgaande hebben we reeds enkele *algemene* suggesties gedaan voor de opheffing van leemten in de rechtshulp. Het kenmerk van deze suggesties was dat oplossingen niet *uitsluitend* gezocht dienen te worden bij rechtshulpverlenende instanties. Er kunnen alternatieven voor rechtshulp worden aangeboord of ontwikkeld. Self-help kan gestimuleerd worden. Het functioneren van beslissingsbevoegde organisaties kan worden verbeterd. Procedures kunnen worden vereenvoudigd.

Op dit laatste punt - vereenvoudiging van procedures - is ervaring opgedaan in Engeland, waar sinds enkele jaren de verplichte rechtsbijstand in bepaalde gevallen van echtscheidingen werd afgeschaft. Dit heeft ertoe geleid dat enkele jaren na de invoering van deze wijziging in Londen een zesde van alle echtscheidingen zonder rechtsbijstand tot stand kwam (White 1975). De Lord Chancellor's Office, vergelijkbaar met ons ministerie van Justitie, bereidt de uitgave voor van een *Guide to do-it-yourself divorce* (LAG 1975: 285). Deze vorm van self-help heeft grote voordelen op verschillende gebieden: het ontlast overbelaste rechters, het bespoedigt de procedure voor degenen die dat zelf willen; het bespaart enorme kosten aan rechtsbijstand, administratie en rechtspraak. Als de huidige tendens van stijgende echtscheidingcijfers zich doorzet - en dat is zonder meer te verwachten - dan is de kans zeer groot dat het leeuwendeel van de voor rechtshulp beschikbare overheidsgelden alléén aan echtscheidingen zal worden besteed. Het afnemend gezag van de kerken wordt in de kostensfeer nu nog afgewenteld op de overheid en op de advocatuur (cf. Schuyt 1973a). Dergelijke oplossingen in de procedurele sfeer roepen vaak weerstand op bij de advocatuur, die vreest hierdoor een (vaste) bron van inkomsten te gaan missen. In de Verenigde Staten is vanuit de advocatuur met wisselend succes tegenstand geboden aan de ontwikkeling van *do-it-yourself-divorces* (Zie ondermeer U.S. Law Week 1975: 2250).

Naast algemene suggesties kan op grond van ons onderzoekmateriaal een aantal concrete suggesties gegeven worden, die bij de (re)organisatie van de rechtshulp van belang kunnen zijn. Deze reeks suggesties leveren geen totaal-ontwerp van een systeem van rechtshulp op. *De suggesties zijn*:

- De beeldvorming van de advocatuur veranderen door duidelijke voorlichting over kosten en dienstenpakket;
- De procedure voor het verkrijgen van kosteloze rechtsbijstand vereenvoudigen en het aantal ingangen op grote schaal uitbreiden, bijvoorbeeld door de advocaten, die meedoen aan deze door de overheid gefinancierde rechtshulp, bekend te maken via een vignet onder hun naamplaat; de eerste ingang leggen zowel bij deze advocaten als bij een duidelijk herkenbaar bureau van rechtshulp met gedecentraliseerde vestigingen en spreekuren.
- In ieder geval vermijden dat voor het verkrijgen van kosteloze rechtsbijstand een ‘gang naar sociale zaken’ noodzakelijk is. De associatie met

'armenzorg', die hierdoor gewekt wordt, is voor een grote groep burgers, die er wel voor in aanmerking komen, een belemmering.

- Het scheppen van een mogelijkheid voor het verkrijgen van een eerste advies, een eerste (korte) beoordeling van het probleem, een beantwoording van de vraag of het een probleem is waar iets meer aan gedaan kan worden en zo ja, door wie. Hieraan bestaat in alle lagen van de bevolking behoefte. Dit eerste advies zou óf geheel gratis moeten zijn óf tegen betaling van een gering *vast* bedrag (ƒ 5,- à ƒ 15,-) verleend moeten worden. Elke vergoeding werkt drempelverhogend. De hulpverlener zelf moet vrijstelling van de betaling kunnen verlenen. Bekendheid van deze mogelijkheid en duidelijkheid over de (afwezigheid van) kosten van zo'n eerste advies zijn zeer belangrijk.
- Er zal een grote groep mensen zijn, die van deze door de overheid gefinancierde mogelijkheid voor een eerste advies geen gebruik wil of kan maken. De advocatuur zal dan ook in ieder geval duidelijkheid moeten scheppen over de kosten en mogelijkheden om rechtstreeks en tegen betaling bij individuele advocaten een eerste advies te krijgen, naast de van overheidswege georganiseerde adviesmogelijkheden. In Engeland bleek ook na de invoering van het wettelijk geregelde legal advice (het *green form scheme*, waarbij advocaten tot maximaal £ 25,- wegens advies zonder voorafgaande toevoeging aan het Legal Aid Fund kunnen declareren) behoefte te bestaan aan de mogelijkheid van een eerste advies tegen een vast, geheel door de cliënt te betalen bedrag. De invoering van een dergelijke regeling wordt door de Engelse balie voorbereid (Gazette 1976: 129)
- Verbetering van de verwijzing door andere hulpverleners naar de advocatuur. Uit ons onderzoek bleek immers dat een groot deel (30-50%) van de cliënten eerst bij andere hulpverleners zijn geweest, voordat ze bij een advocaat komen. De verwijzingen naar rechtshulpverleners zijn nu veelal gebrekkig of niet geregeld of van toevallige omstandigheden afhankelijk. De afwezigheid van goede verwijzingsprocedures leidt er toe, dat veel cliënten de hulpverlener, waarnaar ze zijn verwezen, in feite niet bereiken. In Engeland is in 1975 door de balie (met financiële steun van de overheid) een *National Referral List* opgesteld. Iedere advocaat kon opgeven op welke van de 14 in de lijst vermelde rechtsgebieden hij bereid is aan legal aid-cliënten rechtshulp te verlenen (cf. Gazette 1975: 921). Deze lijst wordt jaarlijks bijgewerkt en verspreid onder sociale raadslieden, maatschappelijke adviesbureaus en allerlei andere instanties die cliënten naar advocaten verwijzen. Aan de hand van de lijst kunnen deze verwijzers gemakkelijk nagaan wie kosteloze rechtshulp verlenen in welk soort zaken.
  Het opstellen van zo'n verwijzingslijst en enkele verwijzingsregels kan met betrekkelijk geringe kosten de toegankelijkheid van de balie aanmerkelijk vergroten.
- Kostenveroordeling bij verlies van het proces ten laste van een kosteloos procederende partij laten vervallen. Deze regeling wordt niet begrepen, wekt weerstand en verwarring en schept risico's, die vaak niet overzien en genomen kunnen worden. De kostenveroordeling zou niet langer ten laste of ten gunste van de kosteloos procederende partij (of diens advocaat) moeten komen, maar door of aan de rechtshulporganisatie betaald moeten

worden (vgl. wederom de regeling in Engeland). De zelf betalende procespartij, die het kosten-risico wel zelf loopt, krijgt dan voortaan de zekerheid dat hij een uitgesproken kostenveroordeling ook werkelijk zal ontvangen.
In Zweden is dit probleem grotendeels opgelost door het opnemen van dit risico in een dekking tegen de kosten van rechtsbijstand in verschillende zeer algemeen gebruikte verzekeringen. Op die manier is ongeveer 85% van de Zweedse bevolking tegen dit risico verzekerd door particuliere verzekeringsmaatschappijen (Hellners 1976: 2).

- Bij de rechtshulp zal een eerstelijnshulp moeten worden gerealiseerd, opdat de kloof tussen burgerij en advocatuur wordt verkleind. Kenmerken van deze eerstelijnshulp: lage drempel met niettemin hoge juridische competentie van de rechtshulpverlener, kleinschalig, geografisch gedecentraliseerd. De rechtshulpverlener moet bekend en vertrouwd zijn bij de cliënt en zelf bekend en vertrouwd zijn met de eigen omgeving van de rechtzoekenden. Wij noemen zo'n rechtshulpverlener een juridische huisarts (bij gebrek aan een betere benaming). Wij hebben daarbij vooral de volgende kenmerken van de huisarts op het oog: (a) hij is in de buurt gevestigd en daar bekend; (b) er bestaat een relatie los van een actuele behoefte aan hulp (je hebt een eigen huisarts ook al heb je nog nooit een beroep op hem gedaan); (c) hij verleent zoveel mogelijk hulp zelf; is specialistische kennis vereist, dan weet hij naar wie verwezen kan worden; ook na verwijzing blijft hij van (de afloop van) het geval op de hoogte; (d) hij komt op verzoek ook aan huis op bezoek (vgl. het vroeger veel frequentere pastorale huisbezoek).
  Men kan ook een vergelijking maken met een andere (medische) eerstelijns hulpverlener de wijkverpleegster, die preventief en actief hulp verleent en een opleiding heeft van middelbaar niveau. De wijkverpleegster komt bij bepaalde gelegenheden (geboorte) ook ongevraagd op huisbezoek. Denkbaar zou zijn een vergelijkbaar huisbezoek van de juridische huisarts of een juridisch geschoold maatschappelijk werker bijvoorbeeld bij pensionering of bij overlijden om zonodig en gewenst hulp te verlenen bij eventuele rechtsproblemen rondom die gebeurtenissen. Bij sommige grote bedrijven verzorgen maatschappelijk werkers en juristen van de personeelsafdeling ook nu een dergelijke dienstverlening.
- Bij de (re)organisatie van de rechtshulp moet sterk gelet worden op regionale verschillen. Ons onderzoek geeft enkele aanwijzingen hiervoor: bijvoorbeeld de inschakeling van gratis hulp door de notaris op het platteland, de grotere bekendheid en de aanwezigheid van meer informele kanalen op het platteland, de bereikbaarheid van wetswinkels in de steden, meer echtscheidingen (en dus alleenstaanden) en meer huurproblemen in de steden.
- Bij de (re)organisatie van de rechtshulp moet gelet worden op het gebruikmaken van de bestaande pluriformiteit van de rechtshulpinstanties of het ontwikkelen van pluriformiteit (zie ook hoofdstuk 10). Van verdergaande inschakeling van deurwaarders valt gezien de beperkte bekendheid, de beeldvorming en hun geringe aantal voor wat betreft de vergroting van de toegankelijkheid weinig te verwachten.
- Rechtshulp zal zich voorts moeten richten op gebieden van het recht,

waar nu bij de meeste rechtshulpverleners weinig professionele kennis bestaat. ‘Sociale’ rechtshulp is echter niet op te vatten als hulp op het gebied van familierecht (echtscheidingen), maar vooral bij administratief recht arbeids- en sociaal verzekeringsrecht, huur- en consumentenrecht. Op sommige van deze gebieden is de professionele kennis nu nog in hoofdzaak geconcentreerd in de organisaties die in conflictsituaties de tegenpartijen van individuen blijken te zijn.

9.2 Theorie en onderzoek aan elkaar getoetst: 33 uitspraken kritisch gewogen

Ons onderzoek biedt de mogelijkheid het merendeel van de uitspraken die aan het slot van hoofdstuk 3 staan vermeld en voor het begin van het onderzoek werden geformuleerd te toetsen en te becommentariëren (zie blz. 84-85). Uit het commentaar zal reeds blijken, dat de gegevens van ons onderzoek niet alleen een bevestiging geven van de door Mayhew en Reiss voor het eerst geformuleerde ‘organisatietheorie’, maar op enkele punten deze theorie aanvullen en uitbouwen.

Om niet te vaak de conclusies van ons onderzoek te herhalen beperken wij ons tot zeer kort commentaar op de 33 uitspraken. Gezien de stand van de theorievorming over de toegang tot rechtshulp zijn nog geen definitieve uitspraken over de geldigheid van deze theorieën mogelijk. De resultaten van ons onderzoek geven een eerste aanwijzing voor de bevestiging/weerlegging van de verschillende uitspraken. De bevestiging en weerlegging van uitspraken beperkt zich tot de drie door ons onderzochte gemeenten.

Uitspraken en commentaar

I Economische vermogenstheorie

1.1 *De contacten met advocaten verschillen per inkomensgroep*
opm.: Juist, maar uitgesplitst naar verschillende rechtsgebieden blijkt de uitspraak niet juist te zijn voor familierecht.

1.2 *Mensen in lage inkomensgroepen/beroepsgroepen hebben minder frequent contact gehad met een advocaat*
opm.: Onjuist. Er is een sterke aanwijzing dat juist mensen uit middengroepen minder frequent contact hebben gehad.

II Sociaal-psychologische vermogenstheorie

2.1 *Bij verschillende inkomens/beroepsgroepen bestaan verschillende vaardigheden (sociaal-psychologische vermogens)*
opm.: Juist, maar het verband is niet rechtlijnig. Slechts een toplaag met meer dan middelbare opleiding heeft duidelijk meer vaardigheden die nodig zijn voor de oplossing van rechtsproblemen.

2.2 *Binnen de lagere inkomens/beroepsgroepen is er niettemin een verschillende mate van sociale vaardigheid ontwikkeld*
opm.: Juist. De vaardigheid bij leden van de lagere inkomensgroepen wordt verhoogd door ervaringen met het rechtssysteem. Maar de ervaren leden van deze groepen hebben niettemin minder vaardigheid dan de niet-ervaren leden van de toplaag.

2.3 *Het gebrek aan deze vaardigheden leidt tot minder frequent contact met de advocaat*
opm.: Alleen juist bij rechtsproblemen waar geen vast oplossingspatroon bestaat of wettelijk is voorgeschreven.

2.4 *Mensen in lage inkomens/beroepsgroepen zijn minder bekend met juridische remedies voor hun problemen*
opm.: Het bekend zijn met remedies is zeer moeilijk te operationaliseren. Over het algemeen zijn de respondenten uit ons onderzoek zich bewust van het feit dat hun problemen een juridische kant hebben. Zij zijn zich hiervan althans meer bewust dan de bekende theorie van Carlin en Howard stelt.
Als men onder 'remedie' advocaten verstaat is de uitspraak wel juist, maar ook de andere bevolkingsgroepen gaan voor een groot deel van de door hen ervaren rechtsproblemen *niet* naar een advocaat.
De uitspraak zelf berust dan op de te enge opvatting dat alle rechtsproblemen door advocaten moeten worden opgelost.

2.5 *Mensen in lage inkomens/beroepsgroepen zijn eerder geneigd om géén juridische actie te ondernemen ('laten zitten' van problemen)*
opm.: De term 'laten zitten' is niet juist gekozen. 'Laten zitten' van problemen komt ook voor bij welgestelden. Beter gezegd: komt juist bij deze groepen iets vaker voor in de zin van 'geen drukte maken over in hun ogen kleinere voorvallen en problemen'. Vanwege de gunstige sociale en economische positie kan men het zich veroorloven een probleem te 'laten zitten' zonder ernstige consequenties te ondervinden. Een betere term voor het verschijnsel is *berusting*: zich schikken in een ongunstig lot. Mensen in lagere beroepsgroepen vertonen inderdaad meer gevallen van berusting.

2.6 *Mensen in lage inkomens/beroepsgroepen zijn, na en door contacten met rechtbank en advocatuur vervreemd geraakt van het recht; dit uit zich in een negatieve houding en geringe bereidheid nog eens juridisch actie te ondernemen*
opm.: In ieder geval niet juist voor die gevallen, waarin men zelf rechtshulp heeft ingeschakeld (in tegenstelling tot de contacten in strafzaken). Tegenover gevallen waar dit verschijnsel gesignaleerd kon worden staan minstens evenveel gevallen die in andere richting wijzen. Ook bij *andere* groepen leidt dit contact trouwens soms tot negatieve soms tot positieve houding.

2.7 *Mensen in lage inkomens/beroepsgroepen worden gekenmerkt door onzekerheid, angst voor represailles door juridische tegenpartij*
opm.: In ons onderzoek zijn inderdaad dergelijke gevallen gesignaleerd, vooral in huur- en arbeidskwesties, waar de *sociale relatie* in tact gehouden werd of moest worden. In zijn algemeenheid is de uitspraak overdreven.

2.8 *Mensen in lage inkomens/beroepsgroepen worden gekenmerkt door voorkeur voor of behoefte aan een patronagesysteem van hulpverlening*
opm.: Politieke patronage werd in lage frequentie in ons onderzoek geconstateerd in de twee kleine gemeenten. In deze gevallen betrof het respondenten uit de hogere sociale laag. Daarnaast werd wel geconstateerd dat een aantal keren (± 20) respondenten uit de laagste inkomenslagen naar een politieke partij gingen, nádat ze met hun problemen bij andere instanties hun neus gestoten hadden.

2.9 *Mensen in lage inkomens/beroepsgroepen wonen minder in de nabijheid van advocaten*
opm.: Juist, met name als men advocaten vergelijkt met bijvoorbeeld huisartsen. Mensen in hoge inkomens/beroepsgroepen wonen meer in de nabijheid van advocaten

2.10 *Mensen in lage inkomens/beroepsgroepen zijn minder bekend met advocaten en notarissen*
opm.: Juist.

2.11 *Mensen in lage inkomens/beroepsgroepen zijn minder in staat hun geografische locatie te doorbreken*
opm.: Juist. In het zoeken van hulpverleners *begonnen* de lagere inkomens/beroepsgroepen vooral dicht bij huis (familie, vrienden, kennissen). Een *directe* stap naar advocaat of andere instanties kon niet gemaakt worden (uitzondering: de vakbond voor leden).

2.12 *Mensen in lage inkomens/beroepsgroepen hebben onzuiver beeld over de kosten van een advocaat*
opm.: Juist, maar ook mensen in andere groepen hebben hetzelfde onzuivere beeld behalve in de toplaag. Bovendien is niet de *hoogte* van de kosten in het beeld doorslaggevend, maar het *oordeel* of een bepaald bedrag normaal of (veel) te hoog gevonden wordt. Dit oordeel loopt binnen *elke* inkomensgroep sterk uiteen, behalve binnen de toplaag.

2.13 *Advocaten helpen niet graag mensen uit lage inkomens/beroepsgroepen*
opm.: Niet onderzocht in ons onderzoek.
Een groot deel van de personen uit lage inkomensgroepen, die geholpen waren door een toegevoegde advocaat was overigens tevreden over deze hulp.

2.14 *De sociale stratificatie binnen de advocatuur vertoont samenhang met sociale stratificatiepatroon van cliënten*
opm.: Niet onderzocht in ons onderzoek.
Ander onderzoek (Schuyt 1974) toont dat jonge advocaten (stagiaires) veel toevoegingen (pro deo zaken) doen, maar een eenvoudige berekening leert dat *alle* toevoegingen per jaar in Nederland onmogelijk door de 400 advocaat-stagiaires gedaan kunnen worden (cf. Boekman 1972: 48). Ook veel oudere advocaten doen derhalve toevoegingen. Sommige oudere advocaten op grote kantoren in de Randstad - de top van de prestigeladder in de advocatuur? - verlenen geen kosteloze rechtshulp meer (ibidem).

2.15 *Mensen in lage inkomens/beroepsgroepen zijn kwetsbaarder als consument (afbetaling, koop langs de deur, tweede hands koop)*
opm.: Juist. Uit niet in dit boek gepubliceerde analyse van onze gegevens blijkt dat mensen uit lagere beroepsgroepen meer problemen hebben gehad met colportage. Mensen met lage opleiding hebben meer problemen met colportage en met koop of afbetaling ondervonden.

2.16 *Mensen in lage inkomens/beroepsgroepen zijn minder vaak lid van organisaties*

opm.: Juist, maar alléén voor de *laagste* inkomensgroep

2.17 *Geringe organistiegraad geeft minder contacten met advocaten*
opm.: Niet juist, geen significante verschillen.

III Participatie-theorie

3.1 *Grotere participatie in het maatschappelijk verkeer brengt meer rechtsproblemen met zich mee*
opm.: Juist en niet juist. Het is juist voor middenstanders en zakenlieden, die gemiddeld méér problemen rapporteerden dan de overige beroepsgroepen. Maar óók de uitkeringsgerechtigden, dus de personen die juist *buiten* het maatschappelijk verkeer geraakt zijn, hadden gemiddeld meer problemen. De uitspraak moet opnieuw geformuleerd worden in de zin dat *veranderingen* in sociale relaties veel rechtsproblemen met zich meebrengen, met name het beginnen en eindigen van sociale relaties (arbeidsrelaties, huwelijksrelaties, gezinsrelaties, kooprelaties, contractuele relaties, e.d.). Zulke in- en uittredingsprocessen brengen óók rechtsproblemen met zich mee buiten de specifieke relatie die wordt verbroken.
Met deze opnieuw geformuleerde uitspraak worden nu zowel de hoge frequentie van problemen van zakenlieden met hun veelvuldige en vaak kortstondige relaties, als de problemen van werklozen en arbeidsongeschikten, als de problemen van gescheiden vrouwen en uithuiswonende jongeren verklaard.

3.2 *Meer rechtsproblemen leiden tot meer contacten met advocaten*
opm.: In ons onderzoek hebben we contacten met advocaten altijd als rechtsproblemen geteld, waardoor de uitspraak in ons onderzoek waar is op grond van contaminatie voor een deel van de problemen (en daarmee zinloos).

Voor rechtsproblemen, waarvoor geen contact met een advocaat is geweest, geldt dat niet het *aantal* maar de aard van de problemen van belang is voor het oplossingspatroon.
Een geïnstitutionaliseerd patroon van problemen- en conflictoplossing is doorslaggevend.

3.3 *Grotere participatie leidt tot meer contacten met advocaten*
opm.: Zie antwoord op de uitspraken 3.1 en 3.2

3.4 *Mannen hebben meer rechtsproblemen en meer contacten met advocaten gehad dan vrouwen, werkenden meer dan niet-werkenden, mensen van middelbare leeftijd meer dan ouden van dagen en jeugdigen, zelfstandigen meer dan niet-zelfstandigen, leden van organisaties meer dan niet-leden*
opm.: Alleen maar juist voor de zelfstandigen t.o.v. de niet-zelfstandigen en voor de jongste leeftijdsgroep (16-25 jaar) ten opzichte van de oudere leeftijdsgroepen.
Andere uitspraken allemaal onjuist.

3.5 *Mensen in lage inkomens/beroepsgroepen participeren minder in het maatschappelijke verkeer (koop) en hebben minder problemen en minder contacten*
opm.: Onjuist. Alle groepen, met uitzondering van zelfstandigen en uitkeringsgerechtigden hebben gemiddeld evenveel problemen. Alle groepen hebben een hoge frequentie consumentenproblemen (van 20%-35%), hoewel verhoudingsgewijs de hóógste inkomensgroep iets meer consumentenproblemen heeft.

3.6 *Mensen in lage inkomens/beroepsgroepen participeren minder in organisaties*

opm.: Zie uitspraak 2.16

IV Organisatie-theorie

4.1 *De verlening van rechtshulp, zich uitend in een contact met een advocaat is een resultante van het type probleem, de opvatting van de potentiële cliënt over de 'typische manier' om een probleem op te lossen en de opvatting van de advocatuur en de rechtswetenschap om bepaalde problemen op een typische manier op te lossen*
opm.: Juist (zie § 9.1), maar de 'typische manier' om een probleem op te lossen is niet in eerste instantie afhankelijk van de opvatting van de potentiële cliënt, maar is sociologisch gezien een geïnstitutionaliseerde, d.w.z. duurzaam vastgelegde manier,

waarbij het typische optreden van de hulpverleningsorganisatie zeer sterk meespeelt.

4.2 *Dat een deel van de behoefte aan rechtshulp niet leidt tot een contact met een advocaat is een gevolg van een beperkte rechtshulpdefinitie van de advocatuur*

opm.: Gedeeltelijk juist. We hebben geconstateerd dat het ook afhankelijk is van de beperkte probleemdefinitie door de rechtzoekenden, die impliciet de definities van advocaten blijken over te nemen.

4.3 *Een type rechtsprobleem varieert naar sociale groep: bepaalde groepen hebben 'groepstypische' rechtsproblemen*
opm.: Juist, zowel voor onvermogenden áls voor vermogenden.

4.4 *De typische problemen van hogere inkomensgroepen (problemen gerelateerd aan bezit en eigendom) worden vaker door advocaten behandeld dan de problemen, die typisch zijn voor lagere inkomensgroepen (relaties met overheid, sociale zekerheid, arbeid)*
opm.: Juist, met als uitzondering de problemen met arbeid voor de lagere inkomensgroepen, die gedeeltelijk wèl door de advocaat worden behandeld.

4.5 *Voorzover rechtsproblemen gelijkelijk verdeeld zijn over de diverse groepen (bijv. echtscheiding) is er geen verschil te constateren in de hulpverlening door een advocaat, zowel kwantitatief als kwalitatief*
opm.: Juist. Kwalitatief is dit door ons slechts onderzocht vanuit het subjectieve oordeel van de respondenten.

4.6 *De typische oplossingspatronen variëren naar type rechtsprobleem*
opm.: Juist.

4.7 *De typische oplossingspatronen variëren tevens naar sociale groep*
opm.: Juist, maar alléén voor die gevallen waarin géén geïnstitutionaliseerde oplossing aanwezig is. Met andere woorden voor verzekeringsproblemen - hét voorbeeld van een geïnstitutionaliseerde oplossing - hebben alle groepen hetzelfde oplossingspatroon. Voor huurproblemen en koopproblemen daarentegen geheel verschillende.

4.8 *Mensen in hogere inkomens/beroepsgroepen zijn meer in staat op eigen initiatief problemen op te lossen dan mensen in lagere groepen*
opm.: Juist.

9.3 Accentverschuiving in de sociologische theorie over rechtshulp

Een deel van de sociologische theoriën over rechtshulp vormde een neerslag van politieke discussies over de toegang tot rechtshulp. Enkele theoretische

formuleringen, met name die van Carlin en Howard (1965) en van Cahn en Cahn (1964) hebben zelf de politieke discussie sterk beïnvloed en geïnspireerd, vooral in de Verenigde Staten. Tekorten aan rechtshulp werden in deze theorieën primair in verband gebracht met economische en sociale deprivatie. Onderzoek in de Verenigde Staten bracht vervolgens aan het licht dat een te sterke gerichtheid op deze deprivatie een vertekening met zich mee kan brengen over de verbreidheid van rechtshulptekorten en in de verklaring ervan (Mayhew en Reiss 1969, Christensen 1970, Mayhew 1975). Ook uit ons onderzoek blijkt de inkomensfactor niet de allesbepalende rol te spelen, die in enkele theorieën werd verondersteld. Ook sociaal en cultureel vastgelegde gedragswijzen van zowel hulpverleners als rechtzoekenden blijken bij de oplossing van rechtsproblemen een sterke invloed uit te oefenen. Men krijgt meer oog voor de institutionele kenmerken van rechtspleging en rechtshulp. Hiermee ontstaat een niet onbelangrijke accentverschuiving in de sociologische theorie over rechtshulp. Galanter formuleert deze verschuiving aldus:

> These studies (bedoeld zijn Mayhew 1975 en Lochner 1975) demonstrate that the problem of legal services is not adequately comprehended as a problem of deprivation and unmet needs, to be solved by supplying deficiencies. Instead it is a problem of structural biases and institutional design, rooted in the fundamental organization of the legal profession and of the society (Galanter 1975b: 399).

Deze accentverschuiving komt in de kern hierop neer dat gesteld wordt, dat de manier waarop de juridische dienstverlening georganiseerd is en de manier waarop de waarden en doeleinden van deze dienstverlening in praktijk worden gebracht, bepalend zijn voor de toegang tot de dienstverlenende organisatie. De organisatie oefent zelf grote invloed uit op haar omgeving. Zij schept haar eigen toegangswegen én daarmee tegelijk haar eigen barrières. De resultaten van ons onderzoek geven steun aan dit gezichtspunt: de toegang voor de ene groep vormt de barrière voor een andere. Het dienstenpakket van elke juridische hulpverleningsorganisatie vormt een neerslag van het heersende normenpatroon binnen die organisatie. Rechtshulp wordt vooral ingeroepen áls er zich hulpverleners aandienen, maar deze rechtshulp wordt dán vervolgens hoofdzakelijk beperkt tot de problemen, waaraan hulpverleners aandacht schenken.

> ‘Representation of a given right becomes institutionalized only when appropriate cases routinely come to the attention of representors and viable representors come to the attention of bearers. Access is controlled by many factors other than income’ (Mayhew 1975: 409).

Toegang tot rechtshulp moet derhalve in de institutionele context van rechtspleging en rechtshulp geanalyseerd worden. De historische wortels moeten worden opgediept en de duurzame invloed van de institutie zelf op de toegankelijkheid van de rechtspleging worden onderzocht. Dan zal blijken dat de aandacht van rechtspleging en rechtshulp slechts uitgaat naar *een klein gedeelte* van alle mogelijke juridische rechten en claims die eventueel via vertegenwoordiging van een rechtshulpverlener in en buiten rechte zouden kunnen worden verdedigd. De kritiek van Mayhew op de theorieën die sociale en economische ongelijkheid als hét probleem van de toegang van rechtshulp zien, komt er op neer dat zij te weinig sociologisch zijn, omdat ze

slechts één variabele, de sociale status, benadrukken maar andere variabelen, met name de institutionele context, verwaarlozen. De practische consequentie van het betoog van Mayhew is de vraag in welke mate rechtspleging en rechtshulp nog voldoen als conflictbemiddelende instantie voor individuele burgers.

> the emphasis has been on whether legal services available to the well-to-do are or should be also available to the poor, not on the more fundamental question of whether the legal system is adequately organized to represent any claims at all. There may be a whole range of claims and interests that are not well protected for anyone. The first questions should be: Given our institutions of representation what sorts of claims are likely to secure representation and which are not? (1975: 407)

Hij stelt vast dat de gebreken van het rechtshulpsysteem voor minder draagkrachtigen net zo goed de gebreken zijn voor andere groepen dan de armsten. Met enige stelligheid beweert Mayhew dat ‘our attention is so dominated by the problems of distributive justice for the poor that we ignore the more general problem of civil justice for the public’ (1975: 401).

De oorzaak van de eenzijdige aandacht van de rechtspleging en rechtshulp voor slechts een klein deel van alle rechten en claims wordt gelegd bij de overheersende rol die eigendom speelt in de rechtspleging. Om nog eenmaal Mayhew aan het woord te laten:

> ‘In our own day, the law continues to focus on matters of property, even though property can no longer be thought of as distributed among the individual members of the body politic. With the rise of the corporation and the concentration of capital, much of the practice of law must of necessity be directed to the legal ordering of large scale organization. These transformations of property and legal practice suggest a critical question concerning legal services in the contemporary United States: Perhaps the lack of legal services of the poor is only a part of a much more general phenomenon. Has our legal system, by concentrating on the complex needs of our systems of property and large scale organization, given short shrift to the legal needs of all persons - poor or prosperous - in their roles as individual members of the public?’ (1975: 401)

Individu of organisatie, persoon of rechtspersoon, daar gaat het om. Terwijl wetgeving rechten bleef creëren voor individuele leden van de samenleving, richtte een deel van de rechtshulp en de rechtspraktijk met in haar kielzog de rechtswetenschap, zich primair op organisaties. De roep om meer en betere rechtshulp aan de minderdraagkrachtigen is te zien als een begin van bewustwording van deze schaalvergroting in rechtshulp en als een eerste verweer tegen de gevolgen ervan voor het individu. De geloofwaardigheid van het rechtssysteem voor gewone mensen komt hierbij op het spel te staan.

Uit deze constatering kunnen enkele gevolgtrekkingen worden gemaakt.

(1) De keuze tussen ‘commerciële’ en ‘sociale’ rechtshulp is niet een keuze die nog vrijelijk ter discussie staat of waar nog vrij over beslist kan worden. De maatschappelijke ontwikkeling zelf zal het tempo van groeiende aandacht voor juridische dienstverlening aan organisaties bepalen. Het gaat nu om *de regeling van de maatschappelijke consequenties* van deze ontwikkeling, áls men tenminste de bescherming van individuele belangen nog als een

belangrijke taak ziet.

(2) Bij een heroriëntering en reorganisatie van de rechtshulp zal er *vanuit de hulpverleningsorganisaties zelf* meer aandacht moeten komen voor de niet met klassieke eigendomsrechten gelieerde rechten en belangen. De advocaat moet zelf een voor hem niet vertrouwd pad betreden. Ter Heide heeft dit in Nederland voor het eerst gesignaleerd, toen hij in het forum van het Jonge Balie-congres in 1971 als een van de oorzaken van de leemte in de rechtshulp noemde 'de drempelvrees van advocaten' om buiten de traditionele hulpverlening te treden (ter Heide 1972: 19). Kennis van en informatie over rechten blijken in de verzorgingsstaat van groot belang te zijn voor een adequate deelname aan het sociale leven. De rechtshulp bleek en blijkt niet georiënteerd te zijn op het verschaffen van deze kennis en informatie. De juridische bescherming van moderne sociale rechten moet evenveel aandacht kunnen krijgen als de bescherming van oude rechten. Niet voor niets noemde Reich deze moderne sociale rechten 'the new property' (Reich 1964). Natuurlijk kan hierbij gewezen worden op de grote aantallen echtscheidingscliënten die door de advocaten worden geholpen. Dat deel van hun praktijk wordt wel gevormd door dienstverlening aan individuen. Waar het ons om gaat is dat de dienstverlening aan individuen voornamelijk beperkt is gebleven tot die zaken waarvoor een geroutiniseerde praktijk is ontstaan. Het gaat er om ook voor andersoortige zaken een routine te ontwikkelen. Het initiatief om iets wél of niet onder de praktijk van de rechtshulp te laten vallen is vooral afkomstig van het rechtssysteem en de rechtshulpverleners zelf in plaats van het initiatief van de rechtshulpzoekenden. De relatie hulpzoekende-hulpverlener is niet een eenrichtingsverkeer van hulpzoeker naar hulpverlener. Er wordt van beide kanten - al dan niet bewust - invloed uitgeoefend op de relatie.

(3) Bij een heroriëntering en reorganisatie van de rechtshulp zal er vanuit gegaan moeten worden dat niet alleen de minstvermogenden rechtshulp nodig hebben. Deze conclusie volgt immers uit de voorgaande bewering dat de rechtshulp slechts een klein deel van de te beschermen rechten en claims bestrijkt. Met deze bewering kan er een interessante spanning ontstaan tussen de politieke discussie over rechtshulp en de sociologische theorie over rechtshulp. Want voor politici en anderen die om politieke redenen gebaat zijn bij het accentueren van de economische ongelijkheid als de belangrijkste hinderpaal voor het verkrijgen van adequate rechtshulp, is de bredere optiek van de sociologische theorie die de instituties van rechtspleging en rechtshulp als de belangrijkste hinderpaal ziet, wellicht hinderlijk, met name in de sfeer van oplossingen. Het heeft echter weinig zin om programma's te ontwikkelen, waarin meer mensen de weg naar advocaten kunnen vinden als de praktijk van hun hulpverlening niet *tegelijkertijd* en *van binnen uit* meeverandert.

(4) Bij de heroriëntering van de rechtshulp zal aandacht moeten worden besteed aan een andersoortig optreden van rechtshulpverleners. De houding van een advocaat is afwachtend. Men wacht tot de cliënt zelf naar hem toe komt. Wetswinkels hebben deze aanpak deels overgenomen: ook zij wachten op cliënten die naar hen toe komen. Zij hebben het patroon echter deels doorbroken: door meer publiciteit wordt de weg gewezen naar de rechtshulpverleners.

Voor de juridische bescherming van niet-traditionele rechten van niet-

traditioneel met het recht gelieerde groepen is een *actiever* optreden noodzakelijk. Hierbij ontstaat echter meteen het probleem van te groot activisme, het hulp aanbieden aan mensen die er niet om gevraagd hebben. Dit is het probleem van paternalisme bij de nieuwe vormen van niet lijdzame hulpverlening. Wij menen de oplossing van dit probleem te zien *niet* in de verandering van houding van de advocaat en andere hulpverleners van afwachtend naar overijverig of paternalistisch, maar *vooral in de verandering in de plaats*, de geografische lokatie, *waar de advocaat zijn afwachtende houding aanneemt* (vgl. de huisarts). Want als onze stelling juist is dat de wijze waarop de rechtshulp georganiseerd en geroutiniseerd is voor een groot deel verantwoordelijk is voor haar eigen toegang, dan zal een verandering in die organisatie de toegang verbeteren.

(5) Door meer aandacht te schenken aan de institutioneel vastgelegde manieren van doen in de rechtspleging en de rechtshulporganisaties zelf, zullen de vanzelfsprekendheden van deze organisaties - het onderwijs daarbij inbegrepen - ter discussie komen. Zijn de manieren waarop we gewend zijn allerlei conflicten langs juridische weg en andere conflicten juist niet langs juridische weg op te lossen wel zo adequaat voor die soorten conflicten? Zijn de manieren waarop we gewend zijn sommige juridische conflicten met behulp van een advocaat, andere conflicten juist niet met behulp van een advocaat op te lossen, wel zo adequaat? Wat zijn de praktische gevolgen van deze vanzelfsprekende handelingen voor rechtzoekenden? Wat zijn de gevolgen in de kostensfeer zowel economisch als sociaal?

Als voorbeeld van zo'n als vanzelfsprekend ingeslepen handelwijze is de opvatting dat voor *elke* echtscheiding verplichte rechtsbijstand nodig is. Op de economische gevolgen hiervan voor de toekomst van de financiering van de rechtshulp hebben wij terloops al gewezen. Maar er zijn meer vanzelfsprekendheden binnen de sfeer van rechtshulp en rechtspleging te signaleren. Tot voor kort was het vanzelfsprekend dat rechtshulp buiten proces niet door toegevoegde advocaten gegeven werd en daarom gebeurde het ook nauwelijks - ondanks de wettelijke mogelijkheid ertoe (cf. Boekman 1972: 105).

Bloembergen en Van Wersch hebben gewezen op de sociale en economische kosten van de zo vanzelfsprekend geachte privaatrechtelijke en judiciële afdoening van verkeersschade (Bloembergen en Van Wersch 1973).

De analyse van dergelijke vanzelfsprekendheden in de procedurele of rechtelijke sfeer kan ons op nieuwe ideeën brengen en tot onverwachte - soms goedkope - oplossingen leiden. ‘A procedural aspect of adjudication and pre-adjudication costs money that could be plausibly spent otherwise’ (Hazard 1965: 4). Het lot van institutionele veranderingen, van nieuwe *institutional designs* is echter onzeker. Zij zijn niet altijd even welkom bij de officiële dragers van de institutie. De weerstand tegen verandering in de eigen organisaties is vaak groot. Aandacht geschonken aan verbetering van de positie van minderbedeelden en hun toegang tot de eigen organisatie is daarom voor deze organisaties aanvaardbaarder, omdat zij niet rechtstreeks het eigen doen en laten van die organisaties ter sprake brengt. Maar juist omdat de invloed van dat doen en laten binnen de organisaties op de toegang zo groot is, is deze aandacht voor institutionele hervorming veel belangrijker en op den duur wellicht verder reikend dan uitsluitend aandacht voor de ‘mensen die

het niet betalen kunnen'.

> 'The idea that only a special segment of the public remains unprotected (...) is both naive sociology and unambitious jurisprudence' (Mayhew 1975: 426).

Het uitblijven van veranderingen binnen de instituties van rechtspleging en rechtshulp zal een duurzamere hinderpaal vormen voor de rechtsbescherming van burgers via rechtshulp dan het uitblijven van speciale voorzieningen voor speciale groepen. Per slot van rekening zijn rechtzoekenden er niet voor de instandhouding van bepaalde juridische gebruiken of voor de werkverschaffing aan juristen.

Hoofdstuk 10 Dilemma's in de juridische hulpverlening

10.1 Twee modellen van rechtshulp

10.2 Vier vragen bij de organisatie van sociale voorzieningen

10.3 Conclusie: een *new deal* in de rechtshulp?

10.1 Twee modellen van rechtshulp

In het artikel *Legal aid: modern themes and variations* beëindigen Cappelletti en Gordley (1972) hun overzicht van de rechtshulpsystemen in Oost- en West-Europa en in de Verenigde Staten van Amerika met een korte beschrijving van twee naast elkaar bestaande modellen van rechtshulp: het 'individueel-juridisch' model en het 'welzijns'-model. Rechtshulp kan enerzijds gezien worden als een *juridical right*, een recht gegeven aan burgers ter bescherming van hun individuele belangen, anderzijds als een *welfare right*, opgenomen in het pakket van sociale voorzieningen in de verzorgingsstaat.

De idee van een recht op rechtshulp is, zoals de schrijvers voor een groot aantal landen aantonen, van recente datum. Rechtshulp was in het Romeinse recht ondergebracht in de sfeer van een *politiek* patronagesysteem. Gedurende de lange periode van de middeleeuwen behoorde het tot de sfeer van de *moraal*. Het werk werd verricht als charitas; pro deo: ter ere van god. Na de Franse revolutie komt de aanspraak op rechtshulp in de *juridische* sfeer: er wordt een gelijke toegang tot de rechter voor alle burgers geproclameerd. De realisering van het recht op rechtshulp blijft echter, onder invloed van de opvatting dat burgers zelf voor hun rechten moeten opkomen, voor vele groepen burgers achterwege. Er blijft een grote kloof tussen proclamatie en verwezenlijking. Rechtshulp ligt in theorie in de sfeer van het recht. In de praktijk blijft het echter in de sfeer van gunsten. Rechtshulp aan de armen wordt een ere*plicht* van de advocaat (Cappelletti en Gordley 1972: 356). Hoewel aan het einde van de 19e eeuw in verschillende landen de gelijke vertegenwoordiging in rechte sterk onder de aandacht gebracht wordt, blijft rechtshulp tot ver in de 20e eeuw volledig in de gunstensfeer en bovendien bijna steeds beperkt tot procesbijstand. In Italië en België verkeert de rechtshulp op dit moment zelfs nog geheel in de fase van gunst en ereplicht. In andere landen ging de overheid in toenemende mate de rechtsbijstand aan 'on- en minvermogenden' in civiele zaken financieren: in Duitsland 1919/1923 (Weimar republiek), Engeland sinds 1949, in Nederland sinds 1957, in de U.S.A. sinds 1965 en in Frankrijk sinds 1972.

De formele garantie van rechtshulp voor onvermogenden in de 19e eeuw, die aanleiding gaf tot een grote discrepantie tussen beginsel en praktijk, wordt in de tweede helft van de 20e eeuw door staatsbemoeienis veranderd in een daadwerkelijke garantie. Cappelletti en Gordley vatten deze ontwikkeling aldus samen:

> 'Although its content and implications are still far from certain, this new solution can be characterized by three central themes: legal aid has be come a right to be protected by positive law; this protection calls for affirmative state action; and this action must effectively rather than formally guarantee the right (...)
> Such a demand inevitably raises the questions of how the state must act, how much it must act and how its action can be made effective. And these are questions to which the modern answer to problems of legal aid has no ready response' (1972: 363).

De wijze waarop staatsbemoeienis plaats vindt is van invloed op de realisering van het gestelde doel van gelijke toegang tot het recht en op de kans dat wederom discrepanties optreden tussen het beginsel van gelijke toegang en

praktijk. Twee modellen vragen hierbij de aandacht. Het *individueel-juridische model* heeft nog vele kenmerken van het klassieke patroon van rechtshulp. Het opkomen voor de bescherming van rechten wordt aan de individuen zelf overgelaten. Individuen gaan met hun rechtsproblemen naar advocaten, die voor hun dienstverlening van de overheid een vergoeding ontvangen. Ter bereiking van een rechtvaardige en doelmatige besteding van de overheidsgelden gaat aan de hulpverlening een onderzoek vooraf naar de financiële middelen van de rechtshulpzoekenden en naar de aard van de zaak. Komt men voor financiële steun in aanmerking, dan is men in theorie vrij om zelf een advocaat te kiezen. Door de wijze van organisatie blijft dit model sterk gericht op hulp aan individuele rechtzoekenden. Het is in hoge mate afhankelijk van het initiatief van de cliënten en van de bij de advocaat aanwezige deskundigheid.

Het *welzijnsmodel* ziet rechtshulp als onderdeel van een algemener sociaal beleid, bijvoorbeeld het terugdringen van armoede, maatschappelijke onzekerheid of afhankelijkheid. De in het kader van de verzorgingsstaat toegekende sociale rechten - op huisvesting, arbeid, sociale zekerheid en een minimumlevensstandaard - vragen om een actievere interventie en bemoeienis van de staat. Rechtshulp wordt hierbij één van de middelen om deze nieuwe rechten te realiseren. In het welzijnsmodel financiert de overheid rechtshulpbureaus bemand met advocaten die full-time of part-time bij deze bureaus in dienst zijn. De aard van de hier gegeven hulpverlening is ruimer. Het is onderdeel van een breder programma van sociaal beleid of van sociale hervorming (in de Verenigde Staten vooral als onderdeel van de *war on poverty*). Er is meer aandacht voor groepsgerichte hulp en een actief optreden van advocaten, die meer naar de (potentiële) cliënten toe gaan. Rechtshulp *kan* in dit model samengaan met sociale en politieke acties. Neighbourhood Law Offices in de Verenigde Staten, sinds 1965 gefinancierd door het OEO Legal Services Program, zijn een voorbeeld van dit welzijnsmodel (zie Johnson 1974).

Hoewel het voor sommigen aanlokkelijk lijkt om duidelijk de voorkeur te geven aan één van de twee modellen, hebben beide hun eigen beperkingen. Dit bemoeilijkt een òf - òf keuze. Het individueel-juridische model brengt hoge administratiekosten met zich (in Engeland de laatste jaren ruim 1/5 van het totale bedrag aan rechtshulp in burgerlijke zaken). De hulpverlening is strikt juridisch, hetgeen voor cliënten uit lagere sociale lagen niet altijd de beste oplossing is. Omdat advocaten, zonder specialisatie in hulp aan minder draagkrachtige cliënten, de belangrijkste hulpverleners zijn, blijven taal- en culturele barrières bestaan. Tegenover de mogelijkheid van vrije keuze van advocaat en de afwezigheid van discriminatie van onvermogenden bij die keuze, staat de individuele verantwoordelijkheid van rechtshulpzoekenden om zelf iets aan hun rechtsproblemen te doen. In een groot aantal gevallen is dit echter te veel gevraagd:

> ‘a lawyer treats the aid applicant or aided litigant just as he treats a normal private client. As a result the poor man must be articulate enough to communicate his problems to a man with a different cultural background and intelligent enough to understand what he is told and to choose between the legal alternatives he is presented. Inevitably these tasks are difficult for poor men who must step into a somewhat alien

> world and deal with it on its own terms. Inevitably many will be unable to do so'. (Cappelletti en Gordley 1972: 405).

De speciale aandacht, die advocaten in het welzijnsmodel geven aan onvermogende cliënten kan dit soort problemen oplossen. Maar hier liggen de beperkingen elders. Door de bredere doelstelling (het oplossen van maatschappelijke problemen) bestaat het gevaar dat de individuele problemen van rechtshulpzoekenden worden verwaarloosd. Soms gaat dit gepaard met het op de achtergrond stellen van de individuele verantwoordelijkheid van de cliënt. Er komt een grote macht aan de professionele hulpverlener, die naast het oplossen van een individueel probleem ook nog de doeleinden van zijn organisatie en eigen doeleinden nastreeft. (Dit laatste doet zich overigens ook voor bij de particuliere advocaten.) Het gevaar blijft bestaan dat deze geëngageerde hulpverleners beter weten wat hun cliënten 'eigenlijk' willen dan de cliënten zelf. Een ander niet denkbeeldig gevaar van dit model is de politieke interventie door de subsidiërende instantie. Dit speelt vooral als de actieve hulpverlening sterk gericht is op de overheid als tegenpartij. Zowel in de Verenigde Staten, als in London en Oslo hebben moeilijkheden van deze aard zich voorgedaan. (Auerbach 1976: 288-306; LAG-Bulletin 1974: 2; Gazette 1974: 46; Groenendijk 1974: 74).

Naast deze risico's biedt het welzijnsmodel grote voordelen voor het effectief bereikbaar maken van rechtshulp speciaal voor de moeilijkst bereikbare groepen. In Engeland opereren op dit moment naast de door de balie uitgevoerde, individueel-juridische *Legal Aid and Advice Act*, meer dan 15 Neighbourhood Law Centres, die op het Amerikaanse welzijns-model geënt zijn. Hiermee worden voor- en nadelen van beide modellen gecompenseerd.

De analytische beschrijving van Cappelletti en Gordley van enkele gangbare systemen van rechtshulp is een nuttig hulpmiddel om keuzen die gemaakt moeten of kunnen worden te expliciteren. Niettemin willen wij op twee punten de bijdrage van Cappelletti en Gordley aanvullen.

Ten eerste is hun schema niet ver genoeg uitgewerkt. Met name blijft nog enigszins verborgen welke waardenpremissen of waardenpreferenties impliciet opgesloten liggen in de twee modellen.

Ten tweede is in hun schema te weinig aandacht voor de relatie tussen doelen en middelen. Welk effect kunnen we in werkelijkheid verwachten van de keuze van bepaalde middelen? De inrichting van organisaties op een bepaalde manier brengt bijna altijd zelfstandige nevenverschijnselen met zich mee, die bepaalde gestelde doeleinden weer kunnen tegenwerken. In de analyse van de verschillende modellen van rechtshulp zal apart aandacht besteed moeten worden - liefst zoveel mogelijk gebaseerd op empirische kennis - aan dergelijke voorspelbare effecten. Een voorbeeld moge dit verduidelijken. De doelstellingen van de Wet Rechtsbijstand aan On- en Minvermogenden 1957 waren toegesneden op het welzijnsmodel. Rechtshulp werd gezien als 'tak van sociale zorg' (M.v.T., blz. 6). Uiteindelijk werd de organisatorische bewerktuiging onmiskenbaar toegesneden op het individueel-juridische model. Het is derhalve niet zo verwonderlijk dat een van de doelstellingen van die wet - opheffing van de ongelijkheid - niet werd gerealiseerd (cf. Sloot 1973 en § 1.4). De uitvoering van een rechtshulpsysteem zodanig dat de beste middelen worden gekozen voor gestelde doeleinden, blijft derhalve een van de belangrijkste opgaven.

10.2 Vier vragen bij de organisatie van sociale voorzieningen

Als de voorziening van rechtshulp voor lagere inkomensgroepen wordt opgevat als een tak van sociale zorg, dan kunnen we wellicht voor de optimale organisatie van de rechtshulp leren van de ervaring die opgedaan is bij de organisatie van andere vormen van sociale zorg. Sociale dienstverlening voor maatschappelijk zwakkere groepen en juridische hulpverlening hebben bovendien op een aantal punten overeenkomstige problemen, bijvoorbeeld het overbruggen van sociale afstand, de toegankelijkheid, de professionalisering, de selectie van cliënten. Het valt ons op dat studies op het gebied van andere vormen van hulpverlening soms verrassend inzicht verschaffen in de keuzeproblemen en dilemma's in de juridische hulpverlening. Om die reden wenden we onze blik even af van de rechtshulp en onderzoeken we vervolgens aan de hand van de studie van Gilbert en Specht *Dimensions of social welfare policy* mogelijke parallellen tussen sociale en juridische hulpverlening.

Gilbert en Specht stellen dat voor elk sociaal beleid vier vragen beantwoord moeten worden. Deze vragen zijn:

A. *wie* krijgt wat?: de vraag van de *allocatie* van diensten of goederen.
B. wie krijgt *wat*?: de vraag van de inhoud van de *sociale voorziening*.
C. *hoe* geschiedt de toelevering?: de vraag van de *toelevering*.
D. *hoe* geschiedt de financiering?: de vraag van de *financiële* bronnen en de geldoverdrachten.

Elke vraag kan globaal op twee wijzen beantwoord worden. Elk antwoord verwijst naar een waardenoriëntatie, waarbij deze waarden gezamenlijk verwijzen naar een maatschappij-opvatting. Gilbert en Specht zetten de keuzen uiteen in het volgende schema (1974: 43).

SCHEMA *Keuzedimensies en waarden-oriëntaties in sociaal beleid*

Individualistische oriëntatie	***Keuzeprobleem***	***Collectivistische oriëntatie***
kosten-effectiviteit	← allocatie →	sociale effectiviteit
vrijheid van keuze	← voorziening →	sociale controle
vrijheid van afwijking	← toelevering →	efficiency
locale autonomie	← financiering →	centralisering

Het feit dat een integrale keuze voor één van de twee oriëntaties ten koste gaat van vaak even nastrevenswaardige waarden in de andere richting adstrueert de dilemma's. Hoewel verschillende sociale waarden vaak gelijktijdig als waardevol worden geformuleerd, is het niet steeds mogelijk om gelijktijdig deze waarden in praktijk te brengen. Compromissen en een dualistisch systeem van hulpverlening zijn hiervan een te verwachten gevolg.

We zullen die vier keuzeproblemen achtereenvolgens nader bekijken en zoveel mogelijk toepassen op het gebied van de rechtshulp.

A. Het allocatievraagstuk: wie is gerechtigd tot gefinancierde rechtshulp?

De in het verleden gedane constateringen en beweringen over ongelijke toegang tot rechshulp, waarbij werd gesteld dat de meer geprivilegeerde groe-

pen in de samenleving eerder, beter en vaker hun belangen via het recht konden verdedigen, hebben geleid tot een pleidooi voor betere rechtshulp voor de minder geprivilegeerden. Bij nadere bestudering van de problematiek blijkt het echter niet alleen te gaan om de verbetering voor de meest gedepriveerden maar ook voor vele anderen, bijvoorbeeld de middengroepen. *Justice for some* riep een sterke reactie op naar *Justice for the poor*, hetgeen weer gevolgd werd door een roep om *Justice for all* (cf. Society of Labour Lawyers 1968).

Hiermee hebben we tegelijk een aanduiding van het allocatie-vraagstuk: kiest men bij het verlenen van een aanspraak voor geheel of gedeeltelijk gratis rechtshulp, voor een universeel allocatie-beginsel (*all*) of voor een selectie-beginsel (bijvoorbeeld *the poor*)? Als gekozen wordt voor een selectie van bepaalde individuen of groepen, welk selectie-criterium kan dan worden gehanteerd? Universele allocatie is niet onbekend in de verzorgingsstaat. Ieder geniet nagenoeg gratis onderwijs; iedereen, arm of rijk, heeft recht op een ouderdomsvoorziening. Een selectie-beginsel wordt echter vaker toegepast: voorzieningen voor weduwen, werkelozen, personen of gezinnen onder een bepaald inkomen, langdurig zieken of arbeidsongeschikten. Op dit moment wordt kosteloze rechtshulp uitsluitend gegeven aan personen beneden een bepaalde financiële grens. Het selectie-beginsel is gebaseerd op de gedachte dat de (financiële) hulp alleen gegeven wordt aan degenen, die deze hulp echt nodig hebben. Degenen, die op een of andere manier zelf nog hun dienstverlening kunnen verzorgen of bekostigen, dienen dit ook te doen. Deze laatste groep komt niet ten laste van de overheid. Dit wordt *kosten-effectiviteit* genoemd: elke gulden wordt zodanig aangewend dat hij precies ten goede komt aan degene die deze gulden niet zelf kan opbrengen. Daarnaast appelleert dit ook aan gevoelens van individualiserende rechtvaardigheid, waarbij van geval tot geval de meest billijke oplossing wordt gezocht. Men kan de criteria voor behoeftigheid per groep of categorie vaststellen (bijvoorbeeld weduwen, kinderrijke gezinnen of groepen die in het verleden extra benadeeld werden en daarvoor compensatie moeten ontvangen, zoals oorlogsslachtoffers). Vaak echter wordt niet naar groep, maar naar individu geselecteerd. Er dient een diagnostisch onderzoek ingesteld te worden om uit te maken of de betreffende persoon voor hulp in aanmerking komt. Dat onderzoek is vaak een combinatie van een financieel onderzoek (*means-test*) en een onderzoek door een deskundige naar de merites van het geval. In het huidige systeem van rechtshulp zijn beide onderzoeken aanwezig (art. 9 W.R.O.M.). Het gevolg van een dergelijke selectieve allocatie is derhalve de noodzaak van onderzoek naar de behoeftigheid van geval tot geval. Het bewijs van onvermogen moet elke keer en van persoon tot persoon geleverd en gecontroleerd worden. Een selectief allocatie-systeem werkt derhalve vaak discriminerend, vernederend, stigmatiserend (cf. Boekman 1972). Zo'n onderzoek werkt afschrikwekkend, vooral voor middengroepen of mensen die zichzelf tot middengroepen rekenen. De constante screening vergt een goede en minitieuze administratie, waardoor de apparaatskosten vanwege de benodigde mankracht hoog worden. De normen moeten telkens getoetst en van jaar tot jaar bijgesteld worden. Door onduidelijkheid bij hulpbehoevenden of ze wel of niet voor hulp in aanmerking komen (bijvoorbeeld door de ingewikkeldheid of onbekendheid van de normen) komt de hulpverlening toch weer niet altijd

bij degenen voor wie deze juist bedoeld is. Deze nadelige eigenschappen kunnen worden opgeheven door een universele allocatie, door de hulpverlening voor iedereen open te stellen en geen onderscheid meer te maken tussen personen die wel en die niet in aanmerking komen. Alle aandacht wordt toegespitst op een zo groot mogelijk bereik van groepen en individuen, ondanks het feit dat hierdoor ook een aantal personen profiteren, die het wellicht zelf nog kunnen betalen. Dit wordt sociale effectiviteit genoemd. Niemand wordt afgeschrikt door een onderzoek. Niemand hoeft zich af te vragen of hij wel tot de begunstigden behoort. Er is geen discriminatie tussen groepen. Er is veel minder administratie. De wetswinkels in Nederland zijn begonnen hun poorten voor iedereen open te stellen. Zij pasten impliciet een universele allocatie toe. Wel trokken zij daarmee cliënten aan die zij aanvankelijk niet als hulpbehoevend hadden gekwalificeerd.

Het lijkt wellicht, dat de nadruk op sociale effectiviteit veel duurder is dan nadruk op kosten-effectiviteit, waarbij immers op elk dubbeltje gelet wordt en geen personen geholpen worden die het zelf kunnen betalen. Toch constateert Titmuss, de engelse socioloog die zich uitvoerig heeft beziggehouden met de maatschappelijke hulpverlening, dat de nadruk op kosteneffectiviteit vaak samenhangt met een korte termijn gezichtspunt:

> ‘If access to medical provision entails a means-test investigation that is demeaning, time consuming, or otherwise inconvenient, clients may procrastinate about seeking medical aid until the symptoms of disease are so painful that they can no longer be ignored. At this advanced stage the costs of treatment is usually more expensive. In the calculus of the long run cost-effectiveness and social effectiveness can be brought into harmony when universal allocation of medical provision saves more in prevention than allocation saves by limiting treatment only to those in dire need’ (1968: 69).

Preventieve hulp werkt kostenbesparend. Hoewel medische hulp niet zonder meer vergeleken kan worden met juridische hulp, kunnen ook bij rechtshulp dezelfde sociale processen geconstateerd worden. Advocaten constateren zelf vaak dat cliënten te laat naar hen toe komen. Een tijdig gegeven advies kan een lang slepend geschil of proces voorkomen. Op de lange duur zou de toepassing van een universeel allocatie-beginsel minder duur kunnen zijn. Een uitgewerkte kosten-batenanalyse zou hier enig licht kunnen werpen (cf. Nagel 1975).

Niettemin blijven er voorstanders van een selectiebeginsel. Deze voorstanders kunnen zelfs tegengestelde maatschappijvisies hebben. Tegenover een liberale opvatting dat iedereen zoveel mogelijk voor zichzelf moet zorgen (kosten-effectiviteit) staat een progressieve die vindt dat openstelling van de hulpverlening alleen voor minder bevoorrechte groepen meer egalitair werkt dan openstelling voor iedereen. Door alleen de armeren te helpen brengt men enig evenwicht. Verschillende wetswinkels in Nederland hebben dit beginsel expliciet in praktijk gebracht (de wetswinkels te Amsterdam en Groningen).

Naast de problemen van discriminatie en stigmatisering brengt een uitsluitende aandacht voor de minder bevoordeelden nog twee problemen met zich.

Ten eerste het probleem van de benadeling van degenen, die net niet voor

deze hulp in aanmerking komen. Bevoordeling van de maatschappelijk achtergestelden schept altijd het probleem van de benadeling van de nietachtergestelden, die zich gaan afvragen: waarom zij wel en wij niet. Gevoelens van relatieve deprivatie en agressieve opinies over sociaal zwakkeren zijn mogelijke nevenverschijnselen van al te exclusieve hulpverlening aan die zwakkeren.

Ten tweede is het probleem van operationalisering van de criteria onafwendbaar. Hoewel een selectief behoefte-criterium als allocatie-beginsel niet negatief gewaardeerd hoeft te worden, veroorzaakt het allerlei practische moeilijkheden: de gang naar 'sociale zaken', het wachten, het terugkomen, het verwijzen. Als men kiest voor een selectieve allocatie, dan kan men de eraan verbonden nadelen enigszins opvangen door: (1) te kiezen voor een zeer duidelijk en aan ieder kenbaar gemaakt en kenbaar te maken criterium voor het recht op hulpverlening, (2) een administratief eenvoudig criterium te kiezen of het recht op hulpverlening te koppelen aan een al bestaand en ingeburgerd criterium, (zoals de ziekenfondsgrens) (3) door specifieke groepen (bijvoorbeeld bejaarden, ontvangers van bepaalde uitkeringen) in hun geheel in aanmerking te laten komen. Hierdoor wordt voor deze groepen de duidelijkheid verhoogd en de administratie verminderd. Deze verzachtingen nemen de stigmatisering echter niet weg.

Tenslotte blijft nog de vraag, hoe moeilijk te bereiken groepen in ruimere mate zouden kunnen gaan profiteren van voorzieningen die juist voor hen ontwikkeld worden. Ons inziens kan men moeilijk bereikbare groepen niet via verruiming van allocatie dichterbij brengen. Zij vallen meestal toch wel onder de bestaande criteria. Deze *hard-to-reach* groepen kan men slechts bereiken met speciale distributiemethoden.

B. Welke voorzieningen worden geboden?

De belangrijkste keuze in het beschikbaar te stellen voorzieningenpakket is de keuze tussen het geven van geld of het geven van goederen en diensten: *In cash or in kind* (cf. Gilbert en Specht 1974: hoofdstuk 4). Elk pakket van sociale voorzieningen zal op deze vraag een antwoord moeten geven. In het algemeen is vastgesteld, dat sociale voorzieningen in de vorm van diensten goedkoper zijn en effectiever werken dan hulp gegeven in de vorm van vrij te besteden geldsommen. Stel dat een overheid de zorg draagt voor kleding en schoeisel voor alle arme kinderen. In dat geval is het voor de overheid goedkoper om zelf massaal deze goederen in natura te verschaffen, van eenzelfde soort te (laten) maken en zelf voor onderhoud en vernieuwing te zorgen, dan elk kind een x-geldbedrag te geven en daarvan in de plaatselijke winkels kleren en schoenen naar eigen voorkeur, smaak en wansmaak, te laten kopen. Er bestaat dan kans op koopjes en miskoopjes. De nadelen van deze in natura te verschaffen voorzieningen zijn ook duidelijk: geen vrije keuze en grote kans op discriminatie, vooral bij uiterlijk waarneembare goederen.

Bij de rechtshulp ontmoeten we het keuzeprobleem *in cash or in kind* in de manier waarop de overheid zorgt voor juridische dienstverlening voor de groepen die het niet zelf kunnen betalen. De overheid kan *geldbedragen* beschikbaar stellen voor rechtshulpzoekenden, die hiermee een advocaat kunnen kiezen op dezelfde wijze als andere, niet van overheidsgelden afhanke-

lijke rechtzoekenden. De cliënten kopen dan als het ware hun rechtshulp op een open markt, waar zij concurreren met andere vragers naar rechtshulp. Dat de overheid niet aan de cliënt, maar rechtstreeks aan de advocaat uitbetaalt doet aan het principe van hulp in de vorm van geld niets af. Wel kan dat geld dan alleen aan advocaten-diensten besteed worden. De overheid kan echter ook de *diensten* van advocaten beschikbaar stellen en op een of andere manier deze advocaten honoreren; niet alleen per verrichting of bestede tijd, maar ook volgens andere maatstaven, meestal in de vorm van full-time of part-time dienstverband. Deze door de overheid of andere instelling betaalde advocaten in dienstverband geven rechtsbijstand terwijl hun honorering niet afhankelijk is van het verrichte aantal zaken. Concurrentie van andere vraag naar rechtshulp kan zo worden uitgesloten.

Welke voor- en nadelen zijn aan deze twee vormen van voorziening in de juridische dienstverlening verbonden?

In de Verenigde Staten is sinds 1965 met beide vormen ervaring opgedaan, zelfs vanuit één bron gefinancierd. Het eerste systeem werd bekend onder de naam *Judicare*. Daarbij kregen onvermogenden het recht naar elke particuliere advocaat te gaan, die met dit Judicare-systeem meedeed. De advocaat kreeg hiervoor een vergoeding. Het tweede kreeg vooral bekendheid in de vorm van de Neighbourhood Law Offices met advocaten in dienstverband. Beide vormen richten zich hoofdzakelijk op *the poor*. Er zijn felle voorstanders van het Judicare-systeem (cf. Brakel 1974) en van het Law Officessyteem (cf. Cahn en Cahn 1964, Johnson 1974 en vele anderen). Johnson was de tweede directeur van het OEO Legal Services Program. Brakel deed onderzoek ten behoeve van de American Bar Foundation. Hun onderlinge discussie en hun ervaringen zijn voor Nederland interessant, mits men het verschil in achtergronden van de amerikaanse samenleving niet uit het oog verliest.

In Engeland werkt al sinds 1949 en in Nederland sinds 1957 een systeem dat sterk lijkt op Judicare. De belangrijkste overeenkomsten tussen Judicare en de na 1945 in Nederland en Engeland ingevoerde regelingen van gefinancierde rechtshulp zijn: 1. slechts een deel van de bevolking heeft aanspraken op de dienstverlening (kosten-effektiviteit), 2. de diensten worden verleend door particulier gevestigde advocaten 3. de overheid betaalt een vergoeding voor die diensten aan de advocaten.

Het voornaamste verschil tussen Judicare en de twee West-Europese systemen is, dat bij Judicare het recht op rechtshulp vooraf voor een bepaalde periode (meestal een jaar) wordt vastgesteld. Zo krijgt men bijvoorbeeld bij de toekenning van een bijstandsuitkering direct een kaart die aanspraak geeft op de dienstverlening door de aan het systeem meewerkende advocaten. De betrokkene weet dat hij, zolang de kaart geldig is, voor alle soorten rechtsproblemen de hulp van een advocaat kan inroepen. Als de behoefte aan die hulp ontstaat hoeft hij niet eerst moeite te doen om een bewijs van onvermogen of een rechtshulp-certificaat te verkrijgen.

De laatste vijf jaren zijn in Engeland ook Neighbourhood Law Centres naar amerikaans model ontstaan. In Nederland lijken wetswinkels op dit model. Wel zijn er enkele grote verschillen. De meeste nederlandse wetswinkels worden bemand door vrijwilligers-niet-advocaten, vaak op de achtergrond gesteund door advocaten of elders werkzame juristen, terwijl de ameri-

kaanse rechtshulpbureaus juist wel door advocaten bemand worden, gesteund door vrijwilligers (meest studenten). Bovendien worden de wetswinkels niet volledig gefinancierd door de overheid.

Als voordelen van het Judicare systeem met particuliere advocaten worden genoemd (cf. Johnson 1974: 238-240, Brakel 1974: 123-128):

1. het elimineert discriminatie;
2. het vergroot de keuzevrijheid, de autonomie en daarmee het zelfrespect van de rechtzoekenden;
3. het vermijdt socialisering van de advocatuur en garandeert daarmee grotere onafhankelijkheid van de balie ten opzichte van de overheid;
4. er wordt geen overheidsgeld gebruikt om sociale hervorming na te streven via de verlening van rechtshulp.

Hier tegenover stellen de voorstanders van de Neighbourhood Law Offices:

1. dat de door de overheid gegeven financiële vergoeding toch niet kan concurreren met de tarieven voor de andere zaken, die door die advocaten worden gedaan, zodat discriminatie toch niet (volledig) wordt opgeheven;
2. dat de keuzevrijheid een illusie is voor iemand die absoluut geen weg weet in de juridische wereld;
3. dat het dienstverband van de advocaat in de Law Offices niet hoeft te betekenen dat de overheid zeggenschap krijgt over deze advocaten noch zeggenschap over de advocatuur als organisatie;
4. dat juist een groot voordeel is van deze bureaus dat rechtshulp verleend kan worden als onderdeel van een programma dat sociale hervormingen nastreeft.

Een aantal van deze meningsverschillen wordt gedragen door retoriek. Wel zijn er nog enkele andere, meer empirische verschillen tussen de twee systemen. Judicare werd vooral toegepast op het platteland, waar de bevolking iets meer kennis had van de particulier gevestigde advocaten. Dit systeem maakte gebruik van de geografische spreiding van deze advocatenkantoren. De Neighbourhood Law Offices ontstonden vooral in de armoedewijken in de grote steden. De bij die bureaus werkzame advocaten waren pas sinds kort lid van de balie. Zij waren vaak nog onervaren. De particuliere advocaten hadden uiteraard een langere beroepservaring en een daarmee gepaard gaande kans op ervaring met armere cliënten. De caseload van de Neighbourhood Law Offices werd meestal zo snel zo hoog, dat dit aparte problemen gaf. Er bleef in theorie en in ideologie nog wel plaats voor hervormingsgerichte acties, maar in de praktijk werd dit soort activiteiten op niet meer dan 5% van alle activiteiten geschat (cf. Brakel 1974: 80, Johnson 1974: 192 en 337). Het soort zaken dat door deze bureaus werd behandeld verschilde niet veel van dat van de Judicare-advocaten (Brakel 1974: 26). Brakel merkt in een voetnoot nogal vijandig het volgende op over de advocaten van die bureaus:

> ‘The problem is that so many law-reform advocates do not know and do not care to know about client's needs or preferences. They deal with abstract issues, abstract strategies and abstract clients (...) their perspective is more like a war perspective, a paternalistic assessment of priorities made for, not by the poor’. (1974: 127)

Hoewel een gevaar voor paternalisme aanwezig is bij de bureaus, stelt Brakel de zaken wel erg zwart-wit voor. Juist door de oprichting van die stedelijke centra voor rechtshulp kwamen de tekorten aan rechtshulp voor de minst-

geprivilegeerden en de decennia lange lakse houding van de gevestigde amerikaanse advocaten ten aanzien van de voorziening in rechtshulp voor deze groepen bloot te liggen (cf. Auerbach 1976). Ook al mogen de hervormingsstrategieën abstract zijn, de cliënten uit de ghetto's en hun problemen waren dat toch zeker niet.

Door de deelname van particuliere advocaten krijgt het Judicare-systeem een in organisatorisch opzicht gedecentraliseerde structuur. Decentralisatie heeft grote voordelen voor de cliënt. Toch hoeft organisatorische decentralisatie niet steeds gepaard te gaan met geografische spreiding. Het tegendeel is het geval in veel steden, waar de advocatenkantoren vaak geografisch zeer sterk in één gebied geconcentreerd zijn. De voordelen van organisatorische decentralisatie gaan slechts op, wanneer advocaten inderdaad over vele wijken in de stad of over vele plaatsen op het platteland gespreid zijn. Op dit punt hebben de Neighbourhood Law Offices en in Nederland de wetswinkels juist gezorgd voor enige vergroting van de geografische spreiding van rechtshulpvoorzieningen. Een belangrijk vergelijkingspunt zijn de kosten verbonden aan beide systemen. Johnson komt op grond van een beperkt onderzoek tot de conclusie dat het systeem van advocaten in dienstverband goedkoper is dan het Judicare-systeem van rechtshulp via particuliere advocaten.

> 'This information suggests that government apparently can provide in-kind legal assistance less expensively - by a ratio of over 3 to 1 - than this service can be purchased by poor people out of income transferred to them' (Johnson 1974: 225).

Zijn wijze van berekening is echter niet onbestreden gebleven. Brakel wijst er namelijk op dat

> 'the difference lies in recording techniques rather than in substance. The staffed-office and Judicare portions of the Meriden program handled an equal number of *clients*, but the staffed office recorded three times as many *cases*' (Brakel 1974: 122).

In de Canadese provincie Quebec werkt sinds enige jaren een wettelijk systeem van rechtshulp, waaraan zowel advocaten in dienstverband bij rechtshulpbureaus als particulier gevestigde advocaten mee werken. Bij vergelijking van de kosten van beide vormen van rechtshulp bleek, dat de gemiddelde vergoeding die per zaak aan de particuliere advocaten werd betaald 50% hoger lag dan de gemiddelde kosten per zaak bij de bureaus met advocaten in dienstverband. Ook in Quebec werd opgemerkt dat dit verschil in kosten per zaak verklaard zou kunnen worden door een verschil in het soort zaken dat door de twee groepen wordt behandeld (Commission des Services Juridiques 1975: 21). Op dit laatste verschil komen we hieronder nog terug.

Het is dus niet nodig een eenzijdige keus te maken tussen een van de twee systemen. Hoewel de voor- en tegenstanders van beide systemen nogal fel discussiëren, lopen de conclusies vaak niet ver uiteen. Johnson bepleit, door hem als compromis aangeduid, een combinatie van de twee systemen en wel zodanig dat bepaalde zaken (echtscheidingen, familiezaken) via het Judicaresysteem lopen. Algemeen gezegd: daar waar de know-how van de particuliere advocaten aanwezig is kan een systeem van rechtshulpverlening deze volledig benutten. Op niet of niet veelvuldig door particuliere advocaten betreden rechtsgebieden en in niet door hen gebezigde vormen van rechtshulp (bijvoorbeeld juridische ondersteuning van groeps- of buurt-activiteiten)

kunnen de advocaten van de bureaus zich dan specialiseren.

In Engeland bestaan dergelijke afspraken tussen de advocaten, die (in dienstverband) in de Neighbourhood Law Centres werken, en de plaatselijke balie. Die advocaten verwijzen dan familiezaken, echtscheidingen en veel strafzaken naar in de omgeving van de Centres gevestigde advocatenkantoren. Daartegenover is in het kader van deze afspraken aan de advocaten van de Neighbourhood Law Centres ontheffing verleend van een aantal ereregels, zoals het verbod om reclame te maken, om naar cliënten toe te gaan en om inkomsten te delen met beoefenaars van andere beroepen (maatschappelijk werkers) (cf. Gazette 1974: 726; Zander en Russell 1976). Andere denkbare combinaties van beide systemen zijn een geografische beperking van het verzorgingsbied van een rechtshulpbureau of de mogelijkheid dat de aandacht van bureaus vooral uitgaat naar specifieke groepen (vgl. de wetswinkel in Nijmegen, die sinds 1975 geen algemeen spreekuur meer houdt maar alleen hulp verleent aan werkende jongeren, gastarbeiders en huurders in enkele arbeiderswijken). Ook Brakel bepleit uiteindelijk een combinatie, waarbij hij wel het primaire accent blijft leggen op het Judicare-systeem.

> 'We are convinced, then, that the Judicare method for delivering legal services to poor people is a sound method and should be the basis for the national attempt to help the poor use legal resources. The central office, the staffed office, the staff attorney - these should function to *supplement* Judicare, fill in the gaps, supervise, coordinate and in exceptional circumstances perhaps intervene in (by prohibiting or activating) local Judicare problem resolution. The role of the central offices and staff should vary with the performance of the *primary* Judicare component: perhaps in some area no office would be warranted or necessary and a staff attorney would ride circuit, whereas in other geographic or demographic regions, offices manned by several staff attorneys would be desirable' (Brakel 1974: 128, cursivering van Brakel).

In Zweden en Quebec worden beide systemen eveneens gelijktijdig in praktijk gebracht. In Zweden wordt echter zonder arbeidsverdeling of werkafspraken gewerkt. Daar moeten de overheidsbureaus concurreren met de particuliere advocaten om aan te tonen dat de vergoedingen, die de overheid aan beide groepen advocaten betaalt, voldoende zijn voor praktijkvoering en een redelijk inkomen. Dit brengt als nadeel met zich dat de bureaus nauwelijks andersoortige rechtshulp verlenen dan gewone advocaten. In 1974 had meer dan 80% van de door deze bureaus behandelde zaken betrekking op het familierecht. Ons onderzoek in Nederland toont echter aan dat dit niet de enige rechtsproblemen zijn waar de minderdraagkrachtige groepen mee kampen.

Uit tabel E blijkt dat in Quebec wel een arbeidsverdeling is ontstaan.

TABEL E ***Quebec, 1974/75, soort zaken naar type advocaat***

	familiezaken	**strafzaken**	**andere zaken**	**N**
particuliere advocaten	47%	34%	19%	23.819 (25%)
advocaten bij rechtshulpbureaus	26%	31%	43%	72.455 (75%)

totaal	31%	32%	37%	96.274 (100%)

De 2270 particuliere advocaten (± 60% van de balie) die aan dit systeem deelnamen, behandelden hoofdzakelijk familiezaken en strafzaken. De 260 advocaten in dienst van de 100 rechtshulpbureaus, waarvan 3/4 permanent geopend was, behandelden vooral zaken op andere dan die twee rechtsgebieden. Tevens blijkt uit deze tabel dat de particuliere advocaten gemiddeld 10 zaken behandelden en de advocaten bij de bureaus gemiddeld 275 zaken. Dit maakt aannemelijk dat beide groepen advocaten een verschillend type rechtshulp hebben verleend. Waarschijnlijk zullen de bureaus meer advieswerk gedaan hebben.

C. Hoe worden de diensten gedistribueerd: de toeleveringskwestie

Uitbreiding van sociale dienstverlening geeft meestal een concurrentie voor de beschikbare financiële bronnen. Door de toegenomen concurrentie worden de betrekkingen tussen de verschillende dienstverlenende groepen en organisaties woeliger. Sociale en politieke verschillen tekenen zich af. De antwoorden in de keuzesituatie worden in zulke omstandigheden meer op grond van waardenpreferenties en ideologische voorkeuren gegeven dan op grond van de voorspelbare effecten van allerlei voorstellen. Vooral in de keuze van een distributie-systeem kan de ideologische verbeeldingskracht hinderlijk werken. Op grond van ervaring en onderzoek in systemen van sociale dienstverlening kan een en ander voorspeld worden over de vermoedelijke gevolgen van een bepaalde organisatie van de juridische dienstverlening. Toelevering van juridische diensten zal als begrip wellicht vreemd klinken. Traditioneel wachten de rechtshulpverleners immers tot cliënten naar hen toe komen. Toelevering van diensten suggereert enige activiteit van de kant van de hulpverleners. Hulp aan maatschappelijk zwakkere groepen noodzaakt inderdaad vaak tot een actievere opstelling dan bij hulp aan de sterkeren, die meestal wel uit zichzelf komen. Als men een zeker surplus bezit aan middelen (financieel, sociaal, psychisch, politiek) dan vindt men op eigen initiatief wel een hulpverlener. Omdat advocaten in het verleden veelal hun diensten verleenden aan de maatschappelijk sterkeren gaf deze professionele lijdelijkheid geen grote problemen voor de distributie van de diensten. Nu meer en andere maatschappelijke lagen rechtshulp kunnen krijgen, komt de vraag van de toelevering in een nieuw perspectief. In de manier waarop de diensten georganiseerd worden, kan de juridische hulpverlening reeds dichter bij de mensen worden gebracht. De vragen, waar het hierbij om gaat, zijn de volgende. Moet de hulpverlening gecentraliseerd of gedecentraliseerd verleend worden? Moet er een gecombineerde dienstverlening zijn van medische, maatschappelijke en juridische hulp of volstaat een enkelvoudig opgezette hulp? Moeten de verschillende diensten onder één dak worden ondergebracht of over verschillende gebouwen verspreid? Is veel coördinatie wenselijk of juist niet zoveel? Moet de hulp uitsluitend gegeven worden door professionele hulpverleners of kunnen vrijwilligers en amateurs bij het werk worden betrokken? Wordt de organisatie bestuurd en beheerd door experts, door cliënten, door de overheid of door de gemeenschap? Deze keuzesituaties kunnen gezamelijk behandeld worden in de formulering van de belangrijkste problemen in de organisatiestructuur van een hulpverleningssysteem (cf. Gilbert en Specht 1974: 109).

Deze problemen zijn:

1. De fragmentering van de dienstverlening
2. De discontinuïteit van de dienstverlening
3. De ontoegankelijkheid van de dienstverlening
4. De niet-aanspreekbaarheid en niet-aansprakelijkheid van de dienstverlening.

Onder *fragmentering* verstaan we het feit dat een rechtshulpzoekende zich voor *verschillende soorten problemen* tot verschillende instanties moet wenden. Fragmentering komt voort uit specialisatie in dienstverlening. De idee van een generalist in juridische hulpverlening, waar men voor alle soorten zaken terecht kan, is het tegenovergestelde van fragmentering. Hij beantwoordt aan het ideaal van geïntegreerde hulpverlening. Het blijkt echter moeilijk dit ideaal te realiseren. Fragmentering houdt ook enige overlapping van diensten in, omdat specialisatie nooit zó ver kan gaan dat precies kan worden aangegeven, waar het terrein van de één begint en van de ander ophoudt. Hieruit voortvloeiende problemen worden door coördinatie opgevangen.

Er wordt gestreefd naar afspraken over dienstverlening. Het probleem van fragmentering doet zich niet alleen voor binnen één soort dienstverlening, maar ook en zelfs in toenemende mate tussen diverse soorten hulpverlening. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan medische, maatschappelijke, juridische en pedagogische hulpverlening. Vaak blijkt een hulpzoekende niet met één enkelvoudig probleem te kampen maar met een reeks van problemen op verschillend terrein. De ideale oplossing zou dan liggen in een geïntegreerde, niet-gefragmenteerde hulpverlening, waarbij door één instantie de zich voordoende problemen in samenhang kunnen worden afgehandeld. Coördinatie, informatie-uitwisseling en soms hulpverlening in teamverband zijn dan noodzakelijk. Hoewel coördinatie (afstemming van verschillende diensten op elkaar) welhaast onvermijdelijk is geworden, zijn er toch ook enkele nadelen aan verbonden.

Discontinuïteit in de hulpverlening doet zich voor, wanneer een cliënt zich voor de oplossing van één probleem tot meerdere hulpverleners moet wenden. Bijvoorbeeld een cliënt brengt zijn probleem aan bij een sociale raadsman, die hem of haar verwijst naar de maatschappelijk werkster, die vervolgens verwijst naar een advocaat, die vervolgens het probleem door een jongere collega laat behandelen, die de hulpverlening halverwege ook weer overdoet aan een andere collega. Bij de wetswinkel speelt het probleem van de discontinuïteit, als een cliënt bij elk contact met een andere wetswinkelier te maken krijgt. Discontinuïteit blijkt uit de gang die de cliënt moet maken om uiteindelijk geholpen te worden. Deze gang kan verkleind worden door een goede communicatie tussen hulpverleners, een snel en goed werkend verwijzingspatroon en door een controle op de verwijzing, zodat de cliënt niet tussen bepaalde schijven verloren of het spoor bijster raakt. Discontinuïteit is vooral een organisatieprobleem. Maar het spreekt vanzelf dat bij een hoge mate van fragmentering in dienstverlening de kans op discontinuïteit groter wordt.

Ontoegankelijkheid van de hulpverlening kan samenhangen met de mate van bureaucratisering, met het taalgebruik van de hulpverleners, met een (onbewuste) selectieve voorkeur bij hulpverleners voor de cliënten van een

bepaalde sociale groep of klasse, of met een bepaald soort problemen. De toegankelijkheid van diensten is niet uitsluitend een probleem van het bevorderen van kennis van de toegangswegen bij hulpzoekenden. De toegankelijkheid wordt ook in sterke mate bepaald door de manier waarop de hulpverlening georganiseerd is.

Niet-aanspreekbaarheid van de hulpverlening heeft betrekking op de geringe mogelijkheid voor cliënten om gehoor te vinden voor hun klachten over de hulpverlening.

Enerzijds valt dit probleem onder het algemene probleem van tuchtrecht en beroepsaansprakelijkheid, anderzijds slaat het ook op de minder geformaliseerde betrekkingen tussen cliënten en hulpverleners. Hoe groot is het aandeel van de cliënt bij de te nemen beslissing en bij de hulp in zijn concrete zaak en in de organisatie van hulpverlening in het algemeen? Participatie van cliënten wordt gezien als mogelijkheid om de aanspreekbaarheid van de organisatie te vergroten. De aandacht voor aanspreekbaarheid en professionele aansprakelijkheid is in vele hulpverleningssystemen veel geringer dan de aandacht voor coördinatie en toegankelijkheid.

Een ideale hulp wordt derhalve geboden door een geïntegreerde, continue, gemakkelijk toegankelijke en goed aanspreekbare dienstverlening. Maar dat ideaal is in de praktijk erg moeilijk te benaderen. Gilbert en Specht wijzen er op, dat deze vier elementen van een ideale hulpverlening elkaar beperkingen opleggen. Dit blijkt uit hun volgende beweringen: (1974: 110-111).

- men kan fragmentering en discontinuïteit verkleinen door betere coördinatie (communicatie en verwijzing) en door het vermijden van overlappingen in de dienstverlening; maar door dat te doen, verhoogt men de kans op ontoegankelijkheid en onaanspreekbaarheid;
- men kan de ontoegankelijkheid verkleinen door nieuwe toegangen te verschaffen en door multiplicering van de diensten; maar hiermee verhoogt men de kans op fragmentering;
- men kan de niet-aanspreekbaarheid van de dienstverlening verminderen door inspraak van cliënten; maar door dit te doen wordt de kans op fragmentering groter; (cliëntengroepen kunnen een eigen koers gaan varen en daarmee coördinatie bemoeilijken).

Er zijn meer van dergelijke beperkende relaties tussen de elementen van hulpverlening te formuleren. De optiek van degenen, die een beleid uitstippelen is vaak sterk gericht op coördinatie. Soms wordt daarbij vergeten dat door de oplossing van het ene probleem andere problemen geschapen worden die de goede bedoelingen van de probleemoplossers weerstreven. Uiteindelijk hangt het beleid af van het gewicht dat men toekent aan de verschillende gesignaleerde problemen. Wil men de toegankelijkheid van de hulpverlening vergroten, dan zal men een zekere fragmentering en duplicering van diensten niet slechts op de koop toe moeten nemen, maar juist dienen te bevorderen.

Uit het voorgaande blijkt dat de organisatie van de hulpverlening geen eenvoudige zaak is. De verschillende voor- en nadelen zullen zó met elkaar in verband gebracht moeten worden, dat op bepaalde punten een optimum kan worden bereikt, afhankelijk van de uiteindelijk gekozen prioriteiten. Als men eenmaal gekozen heeft wordt de bewerktuiging van een hulpverleningssysteem gemakkelijker. De verschillende vragen over de toelevering vinden dan een beredeneerd antwoord. Als men - zoals wij - de vergroting van de toe-

gankelijkheid een hoge prioriteit toekent, kan op een aantal vragen over de inrichting van het rechtshulpsysteem een antwoord geformuleerd worden. Wij willen een vijftal punten aanstippen.

1. Het streven naar coördinatie

Het probleem van coördinatie ontstaat door specialisatie. Toenemende technische deskundigheid is er voor verantwoordelijk dat een cliënt door één hulpverlener nog maar in enkele aspecten van zijn problematiek geholpen kan worden. Een advocaat kan wel de juridische gevolgen van een vastgelopen huwelijksrelatie regelen en begeleiden, niet de relatie zelf. Een huwelijksadviesbureau kan wel therapeutische hulp bieden maar zal voor het tot stand brengen van een scheiding van tafel en bed naar een advocaat verwijzen. Een cliënt kan zich door deze professionele arbeidsverdeling in delen gesplitst voelen: fragmentering. Coördinatie tracht de nadelige gevolgen van deze deling tegen te gaan. Men streeft er naar - eventueel in teamverband - weer de ‘hele’ persoon te helpen. Dit streven om de hele persoon te bereiken heeft er toe geleid dat alternatieve hulpverlening zoveel mogelijk *all-in-service* is gaan verlenen. Zij verkiezen daarbij soms ondeskundigheid boven opsplitsing. De Jongeren Advies Centra (JAC's) beogen vaak een totaal-pakket van diensten te verschaffen aan bepaalde groep cliënten, de jongeren. Men wil niet meer alleen letten op de juridische, maar ook op de sociale en psychologische aspecten van de zaak van de cliënt. Soms omdat de cliënt hier zelf om vraagt, soms ook zonder dat de cliënt er aanleiding toe geeft. De alternatieve hulpverlening is naar onze mening opgebloeid om de neveneffecten van coördinatie - dat immers het andere antwoord is op fragmentering - te vermijden.

Coördinatie vraagt om centralisering en dit vergroot de afstand tussen cliënt en hulpverlener. Centralisering heeft bovendien de tendens tot monopolisering van de dienstverlening. Vooral deze monopolisering werkt ten nadele van de cliënt. Ten eerste wordt de aanspreekbaarheid van de hulpverlenings(organisatie) kleiner. Ten tweede zullen de criteria om cliënten aan te nemen en te behandelen meer en meer gestandaardiseerd worden: volgens één stel regels gaan verlopen. Ook de kans dat de cliënten invloed zullen hebben op vaststelling van deze criteria wordt kleiner. Er is nog maar één deur om binnen te komen. Wil men niet via deze deur of heeft men conflicten gekregen met de ene alles-coördinerende instantie, dan blijft er geen weg meer over. In Nederland heeft deze ontwikkeling zich voorgedaan bij de reclasseringsinstellingen. Waar vroeger nog wel eens cliënten van de ene onafhankelijke instelling konden worden overgenomen door een andere, is deze mogelijkheid nu door de samenwerking en coördinatie meer en meer weggevallen. Als een cliënt door de nieuwe gezamenlijke reclasseringsvereniging als niet meer te helpen is ‘opgegeven’, kan hij practisch nergens anders meer terecht.

Voor de organisatie zelf neemt de kans op conflicten binnen de organisatie toe, vooral bij een grote heterogeniteit van de verschillende afdelingen, die vroeger zelfstandig waren, maar nu als onderdeel van één groter geheel fungeren. Met andere woorden: het - vaak economische - nut van coördinatie en samenwerking kan ten koste gaan van de kwaliteit en de variëteit van de

dienstverlening. Decentralisatie en het behoud van autonome eenheden kan op langere termijn de totaalsom van hulpverlening ten goede komen.

In plaats van het streven naar een *organisatorische* eenheid wordt soms volstaan met een geografische eenheid, bijvoorbeeld in de vorm van een gemeenschappelijk dienstencentrum (of een sociale supermarkt). Tussen de verschillende takken van hulpverlening kunnen dan gemakkelijk ad hocafspraken over verwijzing en coöperatie gemaakt worden. Maar ook deze geografische opeenhoping van de verschillende vormen van dienstverlening als oplossing van het probleem van fragmentering heeft een vergroting van de onbereikbaarheid ten gevolg. In het algemeen moet men, volgens Gilbert en Specht, niet te vlug aannemen dat alle soorten dienstverlening als stukjes van een grote legpuzzle tot één mooi plaatje kunnen worden samengevoegd (1974: 112-115). Uit de noodzaak van een minimum aan coördinatie mag niet worden afgeleid dat maatschappelijk werk en rechtshulp per se tot een integrale hulpverlening moeten worden samengebracht. Deze twee manieren van hulpverlening hebben soms tegenstrijdige uitgangspunten die niet hoeven te worden uitgewist. Bij pogingen om tot een nauwe samenwerking tussen maatschappelijk werkers en rechtenstudenten binnen een rechtswinkel te komen, ontstonden vaak problemen zowel voor de hulpverleners als voor de cliënten (cf. jaarverslagen Amsterdam 1974 en Tilburg 1972-73).

2. Het streven naar een aparte toegang

Een centrale ingang voor alle hulpzoekenden biedt het voordeel, dat er specialistische aandacht ontstaat voor de problemen van toegang. Voor informatie, advies en verwijzing biedt zich een herkenbare instantie aan. Deze instantie kan gebruik gaan maken van deskundigen in advies en verwijzing (eerstelijnshulp). Bij een lage graad van geïnformeerdheid van cliënten kan die aparte ingang van groot nut zijn. De TV-Ombudsman fungeert als zo'n aparte centrale ingang, met name voor mensen met lagere opleiding en inkomens of met geringe verbale vaardigheid. Het betekent echter niet dat de bereikbaarheidsproblemen in een keer zijn opgelost. Voor vele hulpzoekenden blijft de noodzaak van een opstapje aanwezig. Dat opstapje wijst in de richting van een *net van ingangen*, gedecentraliseerd en dicht bij de hulpzoekende ('dicht in de buurt'). We hebben hierbij gedacht aan een soort juridische huisarts. Specialisatie in informatie, advies en verwijzing heeft het nadeel dat er een scheiding kan optreden tussen de *diagnose* en de *behandeling* van de zaak. Een aparte ingang lost dus enigszins het probleem van toegankelijkheid op ten koste van de continuïteit. Naarmate bovendien de bekendheid van die eerste ingang groter wordt, is het niet ondenkbaar dat andere organisaties - we denken hierbij vooral aan overheidsinstellingen - hun service aan informatie en advies gaan verslappen. Men gaat iedereen verwijzen naar die eerste ingang. De Releases en wetswinkels hebben een dergelijke ontwikkeling veelvuldig gesignaleerd. Om deze reden lijkt het raadzaam niet alle eerstelijns hulpverlening te verleggen naar één aparte instantie. Wel is er behoefte aan een instantie die fungeert als coördinatiepunt binnen een gedecentraliseerd netwerk van eerste- en tweedelijnshulp.

3. Het streven naar pluriformiteit

Ogenschijnlijk lijkt het naast elkaar laten voortbestaan of oprichten van verschillende rechtshulpinstanties weinig efficiënt, een verkwisting van geld en mankracht. Het streven naar grotere efficiency betekent dan ook vaak een samenvoeging van diensten die aanvankelijk naast elkaar opereerden. De baten hiervan moeten echter worden afgewogen tegen de sociale kosten voor de cliënt. Die *sociale* kosten zijn moeilijker te meten en blijven daarom vaak buiten de calculatie.

Multiplicatie van diensten leidt tot een pluriform stelsel van hulpverlening. De aldus ontstane concurrentie tussen de instellingen kan de kwaliteit van de hulpverlening ten goede komen. Het streven naar pluriformiteit in juridische hulpverlening werd vroeger belichaamd in het beginsel van vrije advocatenkeuze. Dit beginsel moet ons inziens nu vertaald worden in vrije keuze van rechtshulpverlener. Dit vrije keuze-beginsel heeft de volgende voordelen:

- het vermindert de afhankelijkheid van de cliënt ten opzichte van de dienstverlener door ondermeer de mogelijkheid van controle op allerlei adviezen en de mogelijkheid tot het gebruik van een reëel alternatief (de hierboven aangestipte concurrentie);
- het vermindert de mogelijkheid tot willekeur bij rechtshulpverleners;
- het vermindert de kans op bureaucratisering bij centrale rechtshulpbureaus (en is als zodanig weer kostenbesparend);
- het vormt een erkenning van de subjectieve keuze en de persoonlijke voorkeur van de cliënt en vergroot daarmee diens autonomie.

Een noodzakelijke voorwaarde voor deze vrije keuze echter is een behoorlijke mate van geïnformeerdheid bij de cliënten. Indien aan deze voorwaarde niet is voldaan, is een combinatie van een centraal bureau met gedecentraliseerde dienstverleners een mogelijk tussenstadium op de weg naar een zo groot mogelijke pluriformiteit. De idee dat één soort rechtshulpverlener het hele probleem van de leemte zou kunnen oplossen is een idée fixe. Blijkens ons onderzoek trekt iedere soort rechtshulpverleners na enige tijd een eigen cliëntenkring en een specifiek soort rechtsproblemen aan.

De pluriformiteit heeft nog het bijkomende effect van behoud van de mogelijkheid tot separatisme. Bepaalde hulpinstanties blijven buiten het bestaande systeem opereren. Hiermee wordt de kans vergroot dat dergelijke volstrekt zelfstandig werkende instanties, meer dan de ‘gevestigde’ instanties, bepaalde sociale en politieke groepen of belangen zullen blijven behartigen. Zij kunnen gaten opvullen die in elk systeem zullen blijven bestaan. Ze kunnen zich op één bepaald geografisch gebied - bijvoorbeeld een aparte wijk of één bepaalde groep - bijvoorbeeld gastarbeiders - blijven richten zonder zich al te zeer te hoeven bekommeren om andere groepen of belangen. Het is namelijk niet te verwachten dat een hulporganisatie, die een uitgesproken voorkeur voor het behartigen van bepaalde belangen blijkt te hebben, voor alle groepen rechtzoekenden aanvaardbaar zal blijken te zijn. Om deze reden alleen al zou een systeem van uitsluitend gecentraliseerde rechtshulpverlening afgewezen kunnen worden. Elke cliënt of groep cliënten heeft het recht op een rechtshulpverlener waar hij of zij zich enigszins mee verwant kan voelen. In ons onderzoek bleek dat de verschillende rechtshulpverleners, zoals advocaten, rechtswinkels en de TV-Ombudsman, door

hun optreden elk bij verschillende groepen mensen gevoelens van verwantschap (identificatie, solidariteit) opriepen en door datzelfde optreden bij andere groepen juist weerstand, afkeer of afkeuring veroorzaakten.

Tegenover deze voordelen van pluriformiteit staat de opvatting dat zo'n systeem duurder en minder efficiënt zal worden. Behalve een concurrentie om cliënten zal er ook een concurrentie om financiële bronnen ontstaan. Conflicten tussen de verschillende instanties en wederzijdse depreciatie zijn derhalve niet uitgesloten. Maar juist de autonomie van de verschillende instanties maakt de oplossing van zulke conflicten minder problematisch dan wanneer al deze verschillende instanties in één centrale organisatie zouden worden geperst. Bovendien kan die concurrentie juist tot een vermindering van de prijs van de dienstverlening leiden (vgl. Zweden).

4. Participatie van cliënten

Coördinatie geeft meer macht aan professionele hulpverleners en vergroot daarbij de mogelijkheid tot paternalisme bij die hulpverleners (beter weten wat goed is voor cliënten). Een antwoord op dit gevaar van eenzijdig professionalisme is participatie van cliënten zowel in de manier waarop hun zaken behandeld worden (cf. Rosenthal 1974) als in de besluitvorming binnen de organisatie. Bovendien kan participatie van cliënten de toegankelijkheid en de aanspreekbaarheid vergroten. Als er mensen in de organisatie zitten, die uit dezelfde kring komen als de (potentiële) cliënten, zal de kennis over de organisatie en zijn doeleinden zich via informele kanalen verspreiden en daardoor vermoedelijk effectiever zijn. Ondanks moeilijkheden om een effectieve vertegenwoordiging van cliënten te bereiken, zijn de Neighbourhood Law Centres in Engeland en enkele Neighbourhood Law Offices in de V.S. erin geslaagd om cliënten bij het werk van de bureaus te betrekken (Johnson 1974: 220).

5. Deelname van vrijwilligers in de hulpverlening

Een andere mogelijkheid om een te groot overwicht van professionele hulpverleners te voorkomen ligt in de inschakeling van vrijwilligers die geen professionals zijn. De manier waarop professionele hulpverleners veelal optreden schept een discrepantie tussen het gedrag van de hulpverlener en de verwachtingen van cliënten. Professionals, juridische professionals nog meer dan andere, zijn gewend om objectief, onpersoonlijk en zo zakelijk mogelijk op te treden, terwijl veel cliënten vaak een persoonlijke aandacht voor hun problemen verwachten, een *human touch*. Het succes van de wetswinkels ligt juist voor een groot deel in het feit dat zij appelleerden aan de verwachtingen van veel cliënten, dat de hulpverlener het probleem bekijkt vanuit het perspectief van de cliënt en hem veel persoonlijke aandacht schenkt. Bovendien staan vrijwilligers los van andere (financiële) belangen in de hulpverlening. Indien aan eisen van kwaliteit voldaan kan worden, is een combinatie van vrijwillige en professionele hulpverlening erg waardevol.

In de nieuwe rechtsbijstandswetgeving van Quebec is uitdrukkelijk voor-

zien in de deelname van vrijwilligers (rechtenstudenten). Deze inschakeling van vrijwilligers zal echter niet altijd zonder weerstand van de professionals geschieden. De vraag komt dan op, of en hoe toezicht op het werk van deze vrijwillige hulpverleners kan worden uitgeoefend? Moet het tuchtrecht worden aangepast aan de nieuwe hulpverleners of zal het juist worden gebruikt om de nieuwe hulpverleners uit te sluiten? Na verloop van tijd worden ook de non-professionals geroutineerde hulpverleners en kunnen zich ook bij hen professionaliseringsverschijnselen gaan voordoen. Wetswinkeliers worden dan tot advocaten zonder toga en gaan zich in zekere zin ook zo gedragen. Wel wordt hiermee de variëteit van professionele hulpverleners vergroot. Dit lijkt ons een voordeel voor een dynamische ontwikkeling van de hulpverlening, die anders tot verstarring kan geraken.

Samenvattend blijkt een verbetering van de toegankelijkheid van de juridische hulpverlening samen te hangen met een bepaald minimum aan coördinatie. Deze coördinatie mag echter niet leiden tot een centralistisch systeem.

De toegankelijkheid wordt bevorderd door een ruim netwerk van instanties, die op verschillende punten elkaar kunnen aanvullen en op andere punten elkaar overlappen (pluriformiteit). Participatie van cliënten en deelname van vrijwilligers in de hulpverlening bevorderen eveneens de toegankelijkheid.

D. Hoe worden de diensten gefinancierd?

In Nederland zijn op de vraag naar financiering - bij afwezigheid van grote particuliere fondsen - een beperkt aantal antwoorden mogelijk. Bijna vanzelfsprekend wordt verwezen naar de algemene middelen van de centrale overheid. Afgezien van de politieke en economische omstandigheden blijven er slechts enkele vragen over: de vraag naar partiële financiering via bijdragen van de cliënten, de vraag van de keuze tussen financiering uit algemene middelen en een volksverzekering en de vraag naar de kansen en gevolgen van een particuliere rechtsbijstandsverzekering. Deze vragen kunnen hier niet uitvoerig aan de orde gesteld worden. De resultaten van ons onderzoek laten slechts enkele opmerkingen toe, die gebaseerd zijn op opmerkingen van respondenten.

De betaling van een bijdrage in de kosten van de dienstverlening kan de cliënt het gevoel geven dat hij ook meer kan verwachten van de hulpverlening. Een eigen bijdrage kan voor sommige cliënten een rem betekenen op *misbruik*, maar tegelijkertijd zal dit voor andere cliënten juist een rem op *gebruik* worden. Als over de omvang van deze eigen bijdrage onzekerheid blijft bestaan bij de cliënt, of de maximale bijdrage een niet onaanzienlijk bedrag is, zal dit - ook voor hen die vrijgesteld zijn van de eigen bijdrage - een belemmering voor de toegang vormen. Los van deze mogelijke effecten, dient de financiële reikwijdte van een eigen bijdrage in de kosten van rechtshulp niet te worden overschat. Het zal slechts een (klein) deel van de kosten van de verleende rechtshulp dekken en het vereist veel extra administratie voor inning, vaststelling en controle.

In Engeland, waar al sinds 1949 met een zeer gedifferentieerd systeem van eigen bijdragen wordt gewerkt, bedraagt het aandeel van deze bijdragen op

de totale kosten van de rechtshulp in civiele zaken niet meer dan 12%. In de laatste vijf jaar was steeds bijna 2/3 van de ontvangers van een *legal aid certificate* vrijgesteld van betaling van een bijdrage, terwijl nog geen 10% van de gebruikers een bijdrage van £ 150.- of meer moest betalen. In Zweden werd in 1974 slechts in 18% van alle gevallen een bijdrage gevraagd, die boven het minimumbedrag van ƒ 30,- lag. Minder dan 10% van de gebruikers betaalde een eigen bijdrage van meer dan ƒ 150,-. De inkomsten uit eigen bijdragen moeten dus worden afgewogen tegen de kosten van de voor vaststelling en inning benodigde administratie en tegen de kans op afschrikking van gebruikers die men juist wil bereiken. Een dergelijke kosten-batenanalyse ontbreekt tot nog toe in Nederland en ook elders.

Een *volksverzekering* zou de cliënt het gevoel kunnen geven dat hij recht heeft op rechtshulp omdat premie is betaald. Maar gezien de abstractere aard van veel rechtsproblemen in vergelijking met andere risico's van de moderne verzorgingsstaat èn gezien de al aanwezige premiedruk van de bestaande sociale voorzieningen, lijkt een volksverzekering voor rechtshulp voorlopig nog niet veel kans op realisering te hebben. Bij de middengroepen bestaat een afkeer om zich aan een inkomens-onderzoek te onderwerpen om door de overheid gefinancierde rechtshulp te kunnen ontvangen. Bovendien leeft bij mensen uit deze groepen vaak ten onrechte de indruk dat die hulpverlening niet voor hen, maar alleen voor de laagste inkomensgroepen, voor hen ‘die van de bijstand leven’ bestemd is. Tenslotte is er in die groepen een voorkeur (en een traditie) om zelf voorzieningen te treffen voor dergelijke onvoorziene behoeften aan hulpverlening (particuliere of aanvullende ziektekostenverzekering). Voor deze groepen kan een *particuliere rechtsbijstandsverzekering* de mogelijkheid bieden van een ingang tot de rechtshulpverlening buiten het door de overheid gefinancierde systeem. Een particuliere rechtsbijstandsverzekering zou hier als moderne vorm van ‘self-help’ kunnen fungeren in een samenleving waar de kans rechtshulp nodig te hebben steeds groter is geworden. In West-Duitsland loopt voor zeer velen de weg naar de advocatuur via de rechtsbijstandsverzekering (in 1972 voor meer dan 1 miljoen personen). In 1973 werd in West-Duitsland in totaal ruim 760 miljoen DM aan premie voor rechtsbijstandsverzekeringen betaald; in Nederland naar schatting 34 miljoen gulden (Van der Feltz en Wansink 1975: 152).

Ook bij de middengroepen bestaat een behoefte aan eenvoudige adviezen en aan niet te kostbare, gemakkelijk bereikbare informatie. In die behoefte aan (eerstelijns-) rechts*hulp* vertonen de middengroepen en minderdraagkrachtigen een vergelijkbaar patroon. De meeste nederlandse rechtsbijstandverzekeringen geven recht op maximaal vier juridische adviezen per jaar. Deze adviezen worden als regel verstrekt door de eigen staf van de verzekeringsmaatschappij. In Duitsland geven de rechtsbijstandverzekeraars zelf geen juridisch advies, omdat dat daar valt onder het monopolie van de advocatuur. De nederlandse praktijk roept wel enige vragen op, met name over de omvang en de kwaliteit van deze rechtshulpverlening en over de regeling van eventuele belangentegenstellingen tussen verzekerden en verzekeringsmaatschappijen.

10.3 Conclusie: een *new deal* in de rechtshulp?

Het in dit hoofdstuk gebruikte begrippenschema kan dienst doen om (re)organisatievoorstellen te analyseren. Zo valt op dat in het eindrapport van de Commissie Boekman (1975) een pleidooi wordt gehouden voor de verhoging van sociale effectiviteit doordat aan ieder een recht op gefinancierde rechtshulp wordt toegekend. Hiermee wordt getracht een einde te maken aan onderscheid van rechtshulpzoekenden in pro deo en betalende cliënten. De voordelen van een universeel allocatie-beginsel worden echter gedeeltelijk teniet gedaan, doordat in het nieuw voorgestelde systeem een financieel onderzoek per cliënt noodzakelijk blijft. In de nadruk die het rapport legt op de vrijheid van de cliënt om de advocaat te kiezen die hij wil (en van de advocaat om een cliënt wel of niet te aanvaarden) wordt een individueel-juridische oriëntatie zichtbaar. Het rapport heeft, gesteld voor de belangrijkste vragen, niet gekozen voor één waardenoriëntatie, maar getracht in een mengvorm de voor- en nadelen van beide oriëntaties zoveel mogelijk in evenwicht te brengen. De specialistische aandacht voor rechtshulp aan maatschappelijk minderdraagkrachtigen is hierbij op de achtergrond geraakt.

Doordat het rapport er vanuit gaat dat de door de overheid gefinancierde rechtshulp practisch volledig door voor eigen rekening werkende advocaten zal worden verleend, is de kans aanwezig dat de rechtshulpverlening zich zal blijven beperken tot een traditioneel opgevatte hulp aan individuele rechtzoekenden aangevuld met advies en informatie door bureaus voor rechtshulp. De hierboven aangestipte nadelige kanten van het Judicare-systeem zijn in het door de Commissie Boekman voorgestelde systeem ook aanwezig: het is niet zeker of de minderdraagkrachtige cliënt op eigen kracht en initiatief de traditionele omgeving van de advocaat weet te bereiken.

De lijdelijkheid van de traditionele advocaat werkt - onbedoeld wellicht - het meest in het nadeel van die groepen die de vaardigheid missen zelf de eerste (en de grootste) stap te nemen. Voor hen is een eerste opstapje dicht in de buurt het meest gewenst. De voorgestelde opzet laat het geheel aan de balie over of de advocaten hun dienstenpakket ook zullen gaan uitstrekken buiten de rechtsgebieden die tot nu toe het merendeel van de toevoegings-praktijk uitmaken (70-80% echtscheidingen en familiezaken). Het is niet zeker of de *hard-to-reach*-groepen, die slechts met een actieve opstelling van de rechtshulpverleners bereikt kunnen worden, in het systeem voorgesteld door de Commissie Boekman, aan bod zullen komen. Het rapport stelt een vereenvoudiging en verruiming van de toegang tot de oude professionele voorzieningen voor, aangevuld met verbeteringen in de advies- en informatiesfeer. Het ruimt slechts een beperkte plaats in voor *nieuwe* voorzieningen door een nieuw type rechtshulpverlener. Het is juist dit nieuwe type professioneel-juridische hulpverlening aangevuld met vrijwilligers, dat effectief blijkt te zijn voor bepaalde groepen rechtzoekenden en voor bepaalde typen rechtsproblemen. Door onvoldoende ruimte te laten voor rechtshulp volgens het welzijnsmodel, zou de gekozen organisatievorm een deel van de doelstellingen van een vernieuwd systeem van rechtshulp schipbreuk kunnen doen leiden, net zoals met de W.R.O.M. van 1957 is gebeurd (zie § 1.4).

Een ander reorganisatie-voorstel, het rapport van de Commissie Hekkel-

man, kiest heel duidelijk en integraal voor een collectivistische oriëntatie: het streeft naar sociale effectiviteit, advocaten in dienstverband, een centraal toeleveringssysteem en een centrale financiering. In deze consistente keuze worden echter de nadelen onvoldoende aangestipt: gevaar voor bureaucratisering en centralisering, hetgeen de afstand met de rechtzoekenden op den duur weer kan vergroten. Ook blijft de vraag buiten beschouwing of een dergelijke organisatie, die alle cliënten zou moeten omvatten, na verloop van tijd voor vele groepen rechtzoekenden nog aanvaardbaar blijft, als in de praktijk de rechtshulpverleners zich sterk op bepaalde groepen zouden gaan richten.

Nu wij in het voorgaande het belang van een vrije keuze voor de rechtshulpzoekenden hebben beklemtoond, achten wij de nadelen van een systeem van in één organisatie gebundelde rechtshulpverlening zoals de Commissie Hekkelman voorstelt, te groot. Anderzijds is de consequentie van een respect voor de autonomie van de cliënt, dat aan de cliënten niet uitsluitend een voor velen theoretische keuze uit traditioneel werkende en lijdelijke rechtshulpverleners wordt aangeboden, maar juist ook de keuze van een op hùn problemen toegespitste en gespecialiseerde rechtshulpverlening. Eerst dan is de keuze vrij voor de cliënt en niet alleen vrij voor de hulpverlener. Deze nieuwe vorm van hulpverlening zal daarbij ook moeten kunnen letten op collectieve belangen en sociale aspecten van de hulpverlening.

Juist het naast elkaar (laten) bestaan van actieve en passieve, traditionele en niet-traditionele professionele hulpverlening, zal de discriminatie, waartegen ook de Commissie Boekman zich keert, zoveel mogelijk verkleinen. De nieuw gevormde Bureaus voor Rechtshulp kunnen het uitgangspunt vormen voor een samenwerking tussen beide benaderingen. Afspraken, werkverdeling en terreinafbakeningen, zoals die ook zijn gemaakt tussen de particulier gevestigde solicitors en de Neighbourhood Law Centres in Engeland vormen de practische kant van die samenwerking. Door de belangrijkste elementen van de twee waardenoriëntaties in de keuze van een rechtshulpsysteem een plaats te bieden, worden de nadelen, die aan elk systeem afzonderlijk vastzitten het duidelijkst gecompenseerd. Een gemengd systeem zal kunnen fungeren als een verlate aanpassing van de rechtshulp aan een makro-economisch systeem, dat zelf ook een combinatie is gaan vormen van vrije keuze op een aan regels gebonden markt met interventie van de overheid. Een *new deal* in de rechtshulp vormt de erkenning van een recht op rechtshulp in de verzorgingsstaat, waarbij de plaats die een groep of een individu op de markt inneemt niet meer doorslaggevend is voor de toewijzing van schaarse goederen (Van Heek, 1972).

Hoofdstuk 11 Rechtshulp en maatschappelijke ontwikkeling

11.1 Hoe belangrijk is rechtshulp?

11.2 Recht en rechtshulp in de verzorgingsstaat

11.1 Hoe belangrijk is rechtshulp?

Hoe belangrijk is rechtshulp in onze moderne samenleving? Op deze vraag is geen wetenschappelijk gefundeerd antwoord te geven, hoogstens een op de resultaten van wetenschappelijk denken geïnspireerd antwoord. Het antwoord op die vraag hangt bovendien af van normatieve opvattingen, van definities van rechtshulp en zoals wij in hoofdstuk 9 betoogd hebben, ook van opvattingen over het functioneren van het recht als geheel. Geeft men een nauwe en op de *huidige rechtspraktijk* gebaseerde taakstelling aan het recht in onze samenleving, dan zal men tot het oordeel kunnen komen dat slechts enkele onderdelen van de rechtshulp gereviseerd moeten worden, maar dat het systeem in zijn geheel nog best jaren mee kan. Een uitgebreide en misschien ambitieuze taakstelling van het recht zal het belang van goede rechtshulp binnen de rechtspleging benadrukken.

De vraag hoe belangrijk rechtshulp is in de moderne samenleving kan ook beantwoord worden vanuit een concentratie op de problemen van *rechtshulp* of vanuit een concentratie op de problemen van de *moderne samenleving*. Gaat men primair uit van rechtshulp dan verliest men het specifieke karakter van de moderne samenleving vaak snel uit het oog. Juristen zijn bovendien niet altijd geschoold in het geven van maatschappelijke analyses. Vanuit het rechtssysteem kijkt men naar de samenleving. Ook gaat men soms overdreven verwachtingen stellen aan het rechtssysteem of aan de rechtshulp. Hierin zal men gemakkelijk teleurgesteld kunnen worden, omdat binnen de samenleving als geheel nog zo veel andere maatschappelijke factoren naast het recht werkzaam zijn. Bovendien mist men in die beantwoording vanuit de rechtshulp een vergelijking met andere maatschappelijke problemen en hun onderlinge afweging.

Beantwoording van de hierboven gestelde vraag vanuit een voorafgaande analyse van de moderne samenleving biedt een drastische wijziging van perspectief. Men krijgt een globaal overzicht over samenleving en recht. Recht en rechtshulp worden geplaatst temidden van maatschappelijke ontwikkelingen die zich uitstrekken tot ver buiten het rechtssysteem. Conflictoplossingen met behulp van rechtshulp en rechtspraak kunnen vergeleken worden met andere vormen van conflictoplossing in de samenleving, zoals beslissen op basis van een machtspositie, politieke pressie of actie, het aanwenden van invloed of het gebruiken van geweld.

In dit hoofdstuk zal rechtshulp vanuit dit makro-sociologische gezichtspunt aan de orde gesteld worden. In deze eerste paragraaf zal de vraag naar het belang van rechtshulp nog beantwoord worden vanuit het gezichtspunt van rechtshulpverleners zelf. In de tweede paragraaf komt het bredere perspectief aan bod.

Er zijn ruwweg vijf benaderingen te formuleren van de in de laatste jaren ontstane nieuwe vormen van rechtshulp. Elke benadering heeft zijn vertegenwoordigers in de praktijk van de hulpverlening. Wat we hier formuleren zijn derhalve verkorte versies van de verschillende geluiden die in de loop der tijd ook in Nederland geuit zijn. De vijf benaderingen vindt men uitgewerkt in het jaarverslag van het *Newham Rights Centre*, één van de Neighbourhood Law Centres in London (Report 1974-1975: 24-51).

De *eerste* benadering stelt dat er geen behoefte is aan nieuwe rechtshulp-

voorzieningen omdat het systeem van rechtshulpverlening goed werkt en hulp verschaft aan ieder die deze nodig heeft. Voor minder draagkrachtigen is een adequate financiële regeling getroffen en voorzover zij geen gebruik maken van rechtshulp komt dat omdat zij geen rechtsproblemen hebben.

De *tweede* benadering stelt dat het de taak van het recht is de voornaamste tekortkoming in het rechtshulpsysteem te laten verdwijnen. Deze tekortkoming is gelegen in de ongelijkheid in de toegang tot advocaten voor de minderdraagkrachtige groepen in de samenleving. De ongelijkheid is een vorm van discriminatie, die onverenigbaar is met de in een rechtsstaat passende bewaking van het ideaal van rechtsgelijkheid, gelijke kansen voor iedereen in het recht.

De *derde* benadering stelt dat het de taak van nieuwe vormen van rechtshulp is te streven naar een zodanig gebruik van het recht, dat hiermee sociale grieven en maatschappelijke noden van bepaalde groepen worden gelenigd. Een middel hiertoe is het met juridische technieken op gang brengen van veranderingen binnen het recht, zowel in het materiële recht, dat vaak de grondslag vormt van maatschappelijke noden, als in het formele recht (de procedures). Concreet streeft deze benadering naar het hanteren van groepsacties binnen de rechtspleging, het vertegenwoordigen van groepen, het voeren van proefprocessen, het aandringen op wijziging van regelingen die in de praktijk herhaaldelijk moeilijkheden geven. Deze vorm van juridische hulpverlening wordt ook wel structurele rechtshulp genoemd (zie § 2.4; zie ook Schuyt 1973b).

De *vierde* benadering stelt dat nieuwe vormen van rechtshulp gemeenschappelijke activiteiten van bepaalde groepen kunnen begeleiden. Die activiteiten zijn gericht op het wegnemen van als sociaal onrechtvaardig ervaren situaties. Het recht zelf kan deze onrechtvaardigheden niet wegnemen. Rechtshulp kan dit evenmin. Sociale en politieke actie (*community organisation*) is hiertoe een adequater middel. Bij het uitzetten van de koers van deze gemeenschappelijke activiteiten is juridische informatie, advies, begeleiding en in bepaalde gevallen ook rechtsbijstand onontbeerlijk.

De *vijfde* benadering stelt dat problemen van mindervermogende groepen het gevolg zijn van de economische structuur van de samenleving. De problemen kunnen daarom alleen maar weggenomen worden bij verandering van die economische structuur. Rechtshulp is hierbij irrelevant, ja zelfs schadelijk, voorzover rechtshulp de illusie in stand houdt dat er ‘recht gedaan’ wordt aan iedereen in de samenleving. Rechtshulp maskeert - in deze visie - de ware machtsverhoudingen. Zij legitimeert die machtsverhoudingen zelfs. Verbeteringen in het systeem van rechtshulp continueren de maskerade van macht en zijn daarom overbodig, ja zelfs gevaarlijk.

De eerste en laatste benadering kunnen elkaar vinden in hun afwijzing van veranderingen. Les extrêmes se touchent. Beide benaderingen zijn exponenten van een duidelijk herkenbare maatschappij-opvatting. Toch wil dit niet zeggen dat de bestaande rechtshulp in de eerste benadering niet belangrijk wordt geacht. Rechtshulp is in deze opvatting van belang bij het oplossen van individuele conflicten. Conflicten in de samenleving worden in de liberaal-conservatieve maatschappij-opvatting vooral herleid tot gedragingen van individuen, niet tot belangentegenstellingen van verschillende maatschappelijke groepen. Recht en daarmee ook rechtshulp moet eerst en vooral de

relaties tussen individuen regelen. Wat buiten de regeling van individuele conflicten valt, behoort tot het terrein van de politiek. Rechtshulp moet hier verre van blijven - hoewel in deze opvatting aan het begrip politiek vaak een heel vage omschrijving wordt gegeven. De voorstanders van de eerste benadering zijn meestal ook tegelijkertijd tegenstanders van de derde en vierde benadering van rechtshulp, omdat hier de grenzen tussen rechtshulp en politiek vloeiender zijn.

De tweede, derde en vierde benadering hebben met elkaar gemeen de opvatting dat beleden idealen van het westerse recht serieus genomen en in praktijk gebracht moeten worden. Zij verschillen in de opvatting over de manier waarop. De tweede benadering kiest voor het wegnemen van duidelijke manifestaties van ongelijkheid. De derde en vierde kiezen daarnaast voor het op gang brengen van veranderingen in de sociale condities, die de ongelijkheid in stand houden. En hoewel ze onderkennen dat deze condities op makroschaal samenhangen met de economische structuur van de samenleving, wijzen ze een economisch-determinisme af. Voorstanders van de derde en vierde benadering streven in plaats van naar 'totale' veranderingen, naar institutionele veranderingen. Dit streven is gericht op verbeteren van het vermogen zichzelf te helpen, voor eigen belangen op te komen en de eigen belangen te leren zien als onderdeel van met anderen gedeelde belangen. Maar ook hiervan zou men kunnen zeggen dat het volstrekt in overeenstemming is met beleden idealen van het westerse recht (autonomie, self-help), al zullen deze idealen nu voor en door méér groepen moeten worden gerealiseerd dan voorheen. Scheingold heeft derhalve niet ongelijk wanneer hij in zijn oordeel over de relevantie van moderne vormen van rechtshulp zegt

> 'legal tactics even in connection with political mobilization hold little or no promise of "fundamental" change. Indeed, legal tactics will, in my judgment, be much more likely at this deep cultural level to reinforce the existing order. (...) It is in a much more basic sense that legal tactics of political mobilization tend to sustain prevailing values' (1974: 216-219).

Vanuit het perspectief van een rechtsstaat die zijn idealen serieus neemt, liggen de tweede, derde en vierde benadering niet zo ver uit elkaar. Het beschermen van gemeenschappelijke belangen door recht en rechtshulp heeft altijd plaats gevonden. Nu dit niet meer het voorrecht van enkele maar een recht van vele groepen zou kunnen gaan worden, ontstaan er aarzelingen om deze vormen van rechtshulp te erkennen en te ondersteunen (cf. van Wessem 1976).

Ook structurele rechtshulp zal de maatschappelijke orde niet in gevaar brengen. De voorbeelden van deze vorm van rechtshulp door de wetswinkels verleend, tonen dit aan. Dit wil overigens niet zeggen dat deze vorm van rechtshulp onbelangrijk zou zijn of geen weerstanden zou oproepen.

In onze opvatting is rechtshulp belangrijk als middel tot participatie in het maatschappelijke leven, als middel tot bevordering van de autonomie van zo veel mogelijk burgers, vooral wanneer zij, alleen of gezamenlijk, verkeren in situaties van maatschappelijke afhankelijkheid of machtsongelijkheid van allerlei aard. Wij gaan er daarbij vanuit, dat de hierboven omschreven tweede, derde en vierde benadering van de nieuwe vorm van rechtshulp alle drie belangrijk zijn. Ze zouden alle drie een plaats moeten krijgen. Het is naar onze

mening echter niet nodig, zelfs minder gewenst, dat de drie benaderingen per se in één organisatorisch verband ondergebracht worden (zie hoofdstuk 10). Als er echter prioriteiten gesteld moeten worden, is het naar onze mening van belang die benaderingen van rechtshulp te bevorderen, die op dit moment nog het minst aan bod komen.

Maatschappelijke ontwikkelingen storen zich niet al te vaak aan normatieve intentie-verklaringen of standpuntbepalingen. Naast een normatief antwoord op de vraag hoe belangrijk rechtshulp is, kan de feitelijke vraag gesteld worden wat de mogelijke of te verwachten gevolgen zijn van de nieuwe vormen van rechtshulp. Het is immers nog zeer discutabel of de sociale veranderingen, die worden nagestreefd, wel worden bereikt of zelfs wel bereikbaar zijn via rechtshulpactiviteiten. Met andere woorden: door de voorstanders van de derde en vierde benadering van rechtshulp wordt soms te snel aangenomen dat er een rechtstreekse relatie bestaat tussen rechtshulp, rechtspraak en sociale veranderingen. Zelfs de verandering in rechten van bepaalde individuen of groepen brengen zeer vaak geen veranderingen in hun sociale positie teweeg. Sociale veranderingen zijn van meer factoren afhankelijk dan van rechtshulp of rechtspraak. Als via rechtshulp niettemin een proces van verandering teweeggebracht wordt, zal dit hoogstwaarschijnlijk geschieden via een tussenliggend proces van politieke mobilisatie (zie voor dit begrip: van Doorn 1973). Naar onze schatting zullen de gevolgen van een verbetering van de rechtshulp en van nieuwe vormen van rechtshulp zijn:

1. verhoging van juridische vaardigheid van vele burgers
2. verhoging van zelfrespect van vele burgers
3. verhoging van politieke mobilisatie.

Hiernaast verwachten wij van een verbetering (uitbreiding) van de rechtshulp een aantal neveneffecten. Zo zal het een vermindering van het aantal werkloze juristen tot gevolg hebben. De verhoogde effectuering van allerlei bestaande rechten zal gevolgen hebben in de kosten-sfeer in andere sektoren van de samenleving. Ook zal meer rechtshulp kunnen leiden tot een toeneming van formalisering (juridisering) op gebieden, waar nu nog discretie, gunst of onduidelijkheid over rechten en plichten bestaat. Deze toegenomen formalisering zal op zijn beurt een bron van behoefte aan rechtshulp worden. We beperken ons hieronder tot de bovengenoemde drie effecten van verbeterde rechtshulp voor de burgers.

ad 1. verhoging van juridische vaardigheid

Het leereffect van rechtshulp, dat in ons onderzoek werd vastgesteld, is reeds ter sprake gekomen (zie blz. 213). Dit leereffect werkt op langere duur preventief: men raakt niet meer zo gemakkelijk in juridische knopen verstrikt, men wordt weerbaarder. Niettemin is dit leereffect geen automatisch gevolg van rechtshulp, maar meer van *de manier waarop* juridische hulp wordt gegeven. Besteedt men in de hulpverlening aandacht aan de leereffecten ervan, dan zal dit ook tot uitdrukking komen in de prioriteiten die men stelt bij het behandelen van zaken en in een intake-beleid. De zaken met de meeste effecten op de vaardigheid van de rechtzoekenden verdienen de meeste aandacht en tijd. Telkens terugkerende problemen verdienen meer

aandacht dan eenmalige (zie blz. 264; Marks 1971: 15).

Onderzoek in de Verenigde Staten heeft dit leereffect eveneens vastgesteld. Zo rapporteert Cole:

> 'The most striking change which we have discerned is in the amount of legal knowledge acquired by clients in the program... Post-service interviews show an increased willingness to use the services of lawyers and to differentiate those situations in which referral to the legal process would be of little value'. (Cole, geciteerd bij Scheingold 1974: 136).
> Scheingold voegt daaraan toe:
> 'Whether or not people actually learn their rights from attorneys is less important than that they begin to believe that they have rights. What counts is that they cease sublimating their grievances and begin to seek redress' (ibidem).

In ons onderzoek was het percentage respondenten dat hun problemen niet naar tevredenheid zag opgelost en het percentage dat in de problemen berust had hoger wanneer men géén instantie had geraadpleegd. Sublimatie van allerlei grieven bleek nogal eens voor te komen. Dit gegeven kan echter op twee manieren worden uitgelegd. Men kan enerzijds reageren met een uitlating als 'spaar ons voor een samenleving waar over elke klacht wordt geprocedeerd'. Dan zal het geven van een juridische richting aan de klacht niet worden toegejuicht. Maar uit ons onderzoek blijkt dat afhandeling van grieven niet noodzakelijkerwijs tot het voeren van processen leidt. De sociale kosten van procederen zijn nog steeds groot: tijd, onzekerheid, afhankelijkheid, psychische spanningen e.d. Anderzijds zal een wijd verbreide sublimatie van grieven tot een onzekere maatschappelijke situatie kunnen leiden en uit het oogpunt van geestelijke volksgezondheid evenmin een aantrekkelijk perspectief zijn. De wegwijzer naar het verkrijgen van huursubsidie is gezonder dan het voorschrijven van valium. En op den duur misschien nog goedkoper ook.

ad 2. verhoging van zelfrespect

Bij een aantal respondenten leidde de ontdekking, dat het rechtsprobleem waar zij op dat moment mee kampten een probleem was van vele anderen, soms tot de constatering dat in dat geval hun probleem nu beter te verkroppen was: zij waren gelukkig niet de enigen, die zo 'dom', zo 'ongeïnformeerd' waren geweest. Problemen worden hier herleid tot *individuele tekortkomingen*: te dom, te bescheiden, te bang etc. Het hebben van problemen wordt dan sterk in de morele 'schuld'-sfeer getrokken. Je behoort eigenlijk geen (rechts)problemen te hebben als burger. Rechtshulp kan dit verschijnsel, het leggen van de schuld bij de eigen handelwijze, transformeren naar een onpersoonlijker sfeer. Als er anderen zijn met dezelfde problemen, is het waarschijnlijk dat de problemen ook tot andere dan persoonlijke oorzaken herleid kunnen worden. Het relateren van ondervonden problemen aan de onpersoonlijke regels van het recht en het vinden van oplossingen via die regels, is op zichzelf al als een transformatie te beschouwen. Het recht betrekt anderen bij de conflict- of probleemoplossing:

> 'a judical decision - even if it is unfavorable - indicates that the problem is no longer solely a private matter. Its existence has been officially

> acknowledged, thus implying that solutions are not solely a matter of individual responsibility. Secondly judical decisions create legal rights and carry with them connotations of entitlement. The judicial decision may not effectively redistribute any resource or influence but it will in all likelihood cue expectations of redistribution. The connotations of entitlement may also be reasonably seen as a contribution to self-esteem: deprivations that formerly might have been viewed as symptoms of personal inadequacy can henceforth be seen as unpaid governmental debts' (Scheingold 1974: 136).

De localisering van bepaalde problemen buiten de privésfeer kan aan rechtzoekenden het bewustzijn geven samen met anderen drager van rechten en plichten te zijn. Dit bewustzijn staat centraal in de politieke theorie van burgerschap (cf. Marshall 1965, Arendt 1958). Rechtshulp draagt bij tot de mondigheid van burgers en verkrijgt hierdoor tegelijkertijd zijn ambivalentie. Immers burgers die bij problemen en conflicten niet langer meer als eerste de fout bij zichzelf zoeken worden lastige burgers. De taak van bestuurders, die rechten op schaarse goederen verdelen, wordt daardoor zwaarder. Toenemend vaardig burgerschap zal zich uiten in toenemende politieke mobilisatie.

ad 3. verhoging van politieke mobilisatie

Terwijl een verhoging van juridische vaardigheid en een verhoging van zelfrespect nog door velen positief kunnen worden gewaardeerd, valt verhoging van politieke mobilisatie niet zonder meer bij een ieder in de prijzenswaardige of aan te moedigen maatschappelijke ontwikkelingen. Men kan wijzen op het verschijnsel van het overvragen van politieke gezagsdragers door gemobiliseerde groepen burgers met als mogelijke consequentie een vermindering van legitimiteit. Niet alle op het bestuur gelegde claims van die uiteenlopende groepen kunnen immers ingewilligd of met gelijke aandacht en zorg behandeld worden (cf. Daudt 1975; Donner 1975). Vooral wanneer de claims gegrond kunnen worden op verkregen rechten zal het voor bestuurders moeilijk worden eraan voorbij te gaan. De normatieve idealen en de daarbij horende retoriek worden op deze wijze beproefd. Politieke claims, die in het politieke proces van stemmen winnen nog een zeker symbolisch karakter hebben, worden door de juridische erkenning en afdwingbaarheid minder vrijblijvend. Deze erkenning is te zien als het inlossen van eerder gedane toezeggingen en het aanmoedigen van maatregelen die gedane toezeggingen kunnen effectueren.

De waardering van politieke mobilisatie hangt in grote mate af van iemands maatschappij-opvatting. Stelt men er veel vertrouwen in dat één maatschappelijke groepering (een elite) politieke processen stuurt en de politieke beslissingen neemt, dan zal het vaak daarmee gepaard gaande verschijnsel van politieke apathie minder negatief worden beoordeeld. Waardeert men de participatie en de zelfstandigheid van burgers, dan wordt politieke mobilisatie positief beoordeeld.

In het kader van rechtshulpverlening dient in ieder geval opgemerkt te worden, dat politieke mobilisatie als zodanig niet alleen veroorzaakt zal worden door verbeterde rechtshulp. Het verschijnsel mobilisatie is van veel

wijdere strekking en omvang (cf. van Doorn 1973). Maatschappelijke en politieke ontevredenheid heeft meestentijds andere bronnen dan juridische. Rechtshulp kan hier hooguit iets aan toevoegen. Doordat rechtshulp de weg wijst naar mogelijke juridische legitimeringen, kan rechtshulp zelfs richting geven aan de politieke of maatschappelijke ontevredenheid, die hierdoor niet meer de uitsluitende speelbal wordt van sociaal-psychologische, vaak irrationele processen. De juridische vertaling van maatschappelijke ontevredenheid vereist de nodige precisie, gedetailleerdheid, een verwijzing naar regels en rechtsbeginselen. Rechtshulp geeft derhalve de politieke mobilisatie een hanteerbare verpakking en het wijst de bekritiseerbare objecten ‘stelselmatig’ aan.

Misschien is het juist om deze laatste reden dat verbeterde rechtshulp door de twee extremen op het politieke spectrum wordt afgewezen. Zowel rechtsals links-radicalisme vindt een goede voedingsbodem in niet gedetailleerde, vage en ongeorganiseerde ontevredenheid, die vervolgens kan worden gebundeld. Voor extreem linkse opvattingen leidt rechtshulp tot een vermindering van revolutionair potentieel. In deze context is de opmerking van Scheingold te begrijpen, dat rechtshulp in aansluiting op politieke mobilisatie de kans op politiek geweld eerder kleiner dan groter maakt.

> ‘People tend to become violent if they become conscious of shared deprivation, but have not yet developed organizational capabilities for functioning effectively in the arena of concrete politics’ (Scheingold, 1974: 207 en 218; cf. Edelman 1971: 137).

Ook door andere amerikaanse schrijvers is verbetering van rechtshulp in verband gebracht met het verminderen van gewelddadig gedrag (Brakel 1974: 124). Tegen de achtergrond van de amerikaanse situatie is deze instrumentele benadering van rechtshulp wellicht te begrijpen. Voor Nederland is dit minder relevant. De deprivatie-verschijnselen zijn hier minder acuut. Het uitblijven van rechtshulp noch het sterk verbeteren van rechtshulp zal naar onze mening tot extreme politieke gedragingen op grote schaal aanleiding geven.

De te verwachten gevolgen van een verbetering zullen minder spectaculair, maar daarom misschien niet minder effectief zijn.

Uiteindelijk hangt een beoordeling van de mogelijke gevolgen van een verbeterde rechtshulp af van de plaats die men in de moderne samenleving toekent aan waarden als burgerschap, zelfrespect, vaardigheid, autonomie en politieke participatie en mobilisatie. Naar onze mening ontkomt men hierbij niet aan de paradox van de moderne verzorgingsstaat. Deze paradox bestaat daarin dat een verhoging van politieke mobilisatie leidt tot de formulering van meer en meer eisen aan de staat, hetgeen vervolgens de burgers weer afhankelijker maakt van de staat, waardoor het belang van politieke mobilisatie weer groter wordt. Een vergroting van de juridische vaardigheid leidt tot een vermindering van de afhankelijkheid van de bureaucratie. De waarden van de mogelijke effecten van rechtshulp kunnen het best worden afgewogen na een makro-sociologische analyse van de verzorgingsstaat.

11.2 Recht en rechtshulp in de verzorgingsstaat

De omvang van het programma van sociale verzorging en de manier waarop

het programma in de praktijk wordt gebracht zijn *structurele* voorwaarden voor het ontstaan en opnieuw onderkennen van leemten in rechtshulp. Het feit dat kosteloze rechtshulp in Italië slechts zeer gebrekkig vorm heeft gekregen, dat in België en Frankrijk de discussie aarzelend op gang komt en daar nu verbeteringen worden voorgesteld, die in Engeland reeds in 1949, in Nederland in 1957 en in Zweden in de eerste helft van deze eeuw werden verwezenlijkt, zou kunnen samenhangen met het feit dat in Engeland, Zweden en Nederland de verzorgingsstaat verder is voortgeschreden. De recente studie van Wilenski (1975) geeft een uitvoerige documentatie van de onderlinge verschillen in sociale verzorging in de moderne westerse samenlevingen. Misschien zijn er ook *culturele* factoren werkzaam, die de verschillen in aandacht voor rechtshulp in Italië, Frankrijk en België enerzijds, Engeland, Zweden en Nederland anderzijds kunnen verklaren. Het zou kunnen dat onder invloed van een 'calvinistische' moraal de noordelijke west-europese landen méér moeite hebben dan de 'katholieke' landen om een discrepantie tussen de beleden normen en de praktijk van die normen langdurig te verdragen. Zowel het programma van sociale verzorging áls de norm van gelijkheid in de toegang tot het recht worden op hun practische verwezenlijking getoetst.

Het programma van sociale verzorging komt tot stand als onderdeel van het rechtssysteem in de vorm van rechtsregels. De uitbouw van de verzorgingsstaat heeft in onze opvatting een aantal specifieke problemen van wetgeving en rechtspleging met zich gebracht. Deze problemen weerspiegelen zich in de ervaringen van burgers, ondermeer in een gestegen behoefte aan rechtshulp. Naarmate de verzorgingsstaat verder is uitgebouwd, zullen deze problemen zich ook vaker manifesteren. We menen hier te doen te hebben met duurzame problemen, die een verandering aangeven in de structuur van de samenleving en in de organisatie van de staat. Zonder een volledige beschrijving te willen geven van de ontwikkelingen in de moderne verzorgingsstaat, noemen we een aantal kenmerken op die vooral voor ons onderwerp - de behoefte aan en de betekenis van rechtshulp - van belang zijn.

In navolging van Thoenes kan de verzorgingsstaat omschreven worden als

> 'een maatschappijvorm, die gekenmerkt wordt door een op democratische leest geschoeid systeem van overheidszorg dat zich - bij handhaving van een kapitalistisch productiesysteem - garant stelt voor het collectieve sociale welzijn van haar onderdanen' (1962: 124).

Thoenes noemt als onderwerpen van staatszorg: werkgelegenheid, arbeidsbeloning, koopkracht, consumptievermogen, sociale zekerheid, cultuur, onderwijs en burgerzin.

Wilenski benadert de verzorgingsstaat vooral vanuit de risico's van de moderne industriële samenleving. Een samenleving met een hoge waardering voor arbeid heeft de plicht haar burgers te verzekeren tegen de met arbeid verbonden risico's van ouderdom, invaliditeit, ziekte, armoede, ongelukken bij het beroep, werkeloosheid en andere vormen van ongeschiktheid

> 'The essence of the welfare state is government protected minimum standards of income, nutrition, health, housing and education, assured to every citizen as a political right, not as charity' (Wilenski 1975).

Als politiek recht komen de onderwerpen van staatszorg in de sfeer van het recht en verkrijgen hiermee een specifiek karakter: via *onpersoonlijke* regels

worden steeds meer goederen verstrekt aan *particuliere* personen. De taak van het rechtssysteem wordt op meer gebieden instrumenteler dan in de voorafgaande periode (de nachtwakerstaat) waarin het recht vooral als oplossingsmechanisme voor conflicten tussen individuele partijen fungeerde. De verdeelfunctie van het recht komt op de voorgrond. Het recht als sociale institutie blijft echter nog lang georiënteerd op twee andere functies - conflictoplossing en normhandhaving. Het aantal rechters en advocaten blijft gedurende een zeer lange periode gelijk, terwijl het aantal rechtsregels, beslissingen en conflicten toeneemt.

Het is opvallend dat bij de opsomming van de problemen van de moderne verzorgingsstaat, bijvoorbeeld door van Heek (1972) en Wilenski (1975), aan deze juridische problematiek weinig aandacht besteed wordt. Van Heek stelt dat 'de verzorgingsstaat door de meerderheid der bevolking wel rationeel aanvaard (is), maar niet emotioneel verankerd blijkt te zijn' (1972: 15). Een aspect van deze afwezigheid van een gezamenlijke ideologie, die de verzorgingsstaat zou kunnen dragen, is wellicht het tekort aan vaardig burgerschap, waardoor de politiek en juridisch begunstigden niettemin in een afhankelijkheidsverhouding komen te verkeren. In die situatie loopt men niet warm voor het systeem. De discrepantie tussen de ideologie van het *rechts*-karakter van de verzorging en de *ervaring* van het gunstkarakter van de praktijk van die verzorging werkt een emotionele verankering bij de bevolking tegen. De ideologie van verzorging en het gevoel van in de kou gelaten te zijn; het overheersende ideaal van gelijkheid en de ervaring van ongelijkheid; het ideaal van participatie en de ervaring van bureaucratische overheersing; kortom de discrepantie tussen ideaal en werkelijkheid. Rechtshulp als sleutel tot de gegarandeerde rechten op goederen en diensten kan zo een brugfunctie gaan vervullen en de discrepantie verkleinen. De consequentie is dan ook dat rechtshulp als recht en niet (meer) als gunst georganiseerd moet worden. Men kan immers niet de goederen als politieke rechten en de weg naar die goederen als gunst formuleren, want dan laat men een discrepantie voortbestaan.

Sociale rechten zijn wel aanwezig in het normatieve bewustzijn van veel burgers, maar ze zijn niettemin niet *self-executing*. Het gemis aan congruentie tussen een bewustzijn van sociale rechten en de wijze van actualisering van die rechten vormt een instabiele factor bij de verankering van de verzorgingsstaat. Hierdoor ontstaan verschijnselen als vermeende rechten en gevoelens van relatieve deprivatie, die zich uiten in subjectief gevoeld onrecht. Naar onze mening hangt deze incongruentie samen met de kenmerken van de verzorgingsstaat zelf. Enkele kenmerken zullen we onder de loupe nemen.

1. De verdeelfunctie van het recht: het creëren van sociale rollen

In de verzorgingsstaat is het duidelijker geworden, dat het recht meer en meer allerlei goederen en rechten op goederen over bepaalde categorieën van burgers verdeelt. Dit verdelingsproces wordt beheerst door formele regels en de begunstigde groepen worden formeel gedefinieerd. Als men voldoet aan bepaalde nauwkeurig omschreven voorwaarden, komt men in aanmerking voor een uitkering, een studiebeurs, een subsidie, een vergunning, een toestemming, etc. De sociologische term, waarmee men een bepááld aspect

van iemands handelen aangeeft, is *sociale rol*. De verzorgingsstaat schept door zijn explosie van wetgeving talloze nieuwe rollen. De roldragers verkrijgen een formele verwachting op een materieel of immaterieel goed. Dit proces van het scheppen van *roles under rules* leidt tot een versterkte differentiatie in het rollensysteem in een samenleving als geheel, maar óók tot een sterke vermeerdering van rollen binnen één persoon. De 'hele' persoon wordt versplinterd over talloze rollen en dit heeft allerlei effecten, die men vaak met de term 'vervreemding' weergeeft: men herkent zichzelf niet meer in de rollen die men moet spelen. Rollen worden in universele termen geformuleerd - dus gelijkheid voor gelijke gevallen - maar de uitoefening van rollen blijft nog in sterke mate afhankelijk van sociale verschillen (ongelijkheid).

2. Incongruentie tussen sociale rollen en sociale ervaring

Iedere rechtsregel categoriseert rechtssubjecten langs scheidslijnen, die lang niet altijd samenvallen met die in de sociale wereld van de gerechtigden en niet-gerechtigden. Toch vindt er een proces van vergelijking plaats binnen die sociale werelden van de betrokkenen. Men vergelijkt zich altijd met personen met wie men bepaalde kenmerken wel, maar bepaalde rechten niet gemeen heeft. Wanneer nu steeds verfijndere rechtsregels worden gemaakt, zal het voor de rechtssubjecten steeds onduidelijker worden en steeds meer onzichtbaar waarom de één wèl door een rechtsregel wordt begunstigd en de ander niet. Hierdoor worden gevoelens van deprivatie verscherpt.

Vooral het sociaal verzekeringsrecht kent een zéér fijnmazig net van categorieën begunstigden en binnen één categorie is er vaak nog een aantal subcategorieën.

Enkele voorbeelden uit ons onderzoek:

- 'waarom krijgen bejaarden in een bejaardenflat hun vakantiegeld integraal, terwijl bejaarden, die zelfstandig wonen, er een stuk belasting over moeten betalen?'
- 'waarom geeft de ene gemeente wel vergoeding van reiskosten naar een school voor gehandicapte kinderen en een andere gemeente niet?'
- 'waarom worden bij mij als vrachtwagenchauffeur niet mijn drie diploma's in mijn loon tot uitdrukking gebracht en bij mijn oude dienstkameraad, die werkt als buschauffeur bij het streekvervoer wel?'
- 'waarom krijgen mensen die samenwonen meer AOW dan gehuwden?'
- 'waarom krijg ik geen telefoonkosten vergoed door de WAO en mijn invalide overbuurman wel?'
- 'waarom wordt bij gepensioneerde ambtenaren de AOW op hun pensioen in mindering gebracht?'

Men kan het steeds fijner wordende regelsysteem opvatten als een voortschrijdend proces van formalisering van sociale relaties. Niettemin blijkt aan de ervaringskant van de individuele burgers het vermogen tot formalisering van het eigen handelen - soms het eigen bestaan - daarmee in het geheel geen gelijke tred te houden. Dit levert talloze conflicten en problemen op, waarvan we er in ons onderzoek een groot aantal hebben geïnventariseerd.

3. Delegatie van wetgeving

In onze verzorgingsstaat wordt de wetgevende taak van het parlement steeds

meer overgenomen door het openbaar bestuur. Dit geschiedt door delegatie. Het effect van deze ontwikkeling is het ontstaan van steeds meer regels met rechtskracht, die steeds moeilijker toegankelijk worden en blijven. Bovendien worden regels regelmatig veranderd - juist omdat ze onderdeel vormen van een politiek beleid. Op een aantal gebieden zijn soms nog maar enkele juristen op de hoogte van het geheel aan regels (bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, sociale verzekering, vreemdelingenrecht, subsidieregelingen). De weinigen die nog op de hoogte zijn, zijn vaak de met uitvoering van die regeling belaste ambtenaren. Soms zijn dat dezelfde functionarissen, die deze regels ontworpen, vastgelegd, toegelicht en becommentarieerd hebben. Bekendmaking blijft soms achterwege of wordt voor de burger practisch onnaspeurbaar.

In de ervaring van burgers veroorzaakt onvermijdelijk deze ontwikkeling een onontkoombaar gebrek aan kennis en informatie en een grotere behoefte aan kennis en informatie. In de verzorgingsstaat is de beschikking over kennis en informatie misschien belangrijker geworden dan de beschikking over geld.

4. Overheid als tegenspeler

Het bestuursapparaat is enorm uitgebreid. Ook het aantal beslissingen, waarbij de overheid zelf partij is, is zeer sterk toegenomen. De organisatievorm van de productie van deze beslissingen is de bureaucratie. Beslissingen worden gebaseerd op onpersoonlijke regels, genomen in een hiërarchisch geordend systeem van functies en uitgevoerd door anonieme roldragers. De motivering van beslissingen geschiedt in een geobjectiveerde taal van - vaak juridische - argumenten. De bij deze beslissingen betrokkenen willen echter graag hun zaak ‘persoonlijk’ komen toelichten, mondelinge informatie verstrekken, het unieke van hun zaak bestempelen. Ze spreken (of schrijven) een sterk gesubjectiveerde taal.

Voorzover bureaucratische besluitvorming er niet in slaagt het onpersoonlijke regelsysteem aanvaardbaar te maken voor de betrokkenen, ervaren deze de besluitvorming als persoonlijke afhankelijkheid van de (gunsten van de) bureaucraten. Deze afhankelijkheid wordt nog versterkt indien in de organisatie van het bestuursapparaat (recrutering, opleiding, rolgedrag) allerlei klasseverschillen onuitgesproken blijven meespelen in de besluitvorming. De participatie in het maatschappelijke leven wordt geruild voor afhankelijkheid (cf. Touraine 1971).

Communicatiestoornissen tussen een beslissende functionaris en een rechtzoekende liggen erg voor de hand. Hoewel analfabetisme in Nederland tot enkele kleine groepen blijft beperkt, is het aantal burgers dat niet op een voor de oplossing van hun probleem adequate wijze kan lezen en schrijven nog groot. Terwijl het bureaucratisch besluitvormingsproces zich volgens eigen wetten verder ontwikkeld, ontbreekt aan de ontvangende kant een paralelle ontwikkeling bijna geheel.

5. Groei van particuliere organisaties

Eenzelfde proces van bureaucratisering heeft zich voorgedaan bij particuliere organisaties: er zijn er veel meer gekomen en zij zijn groter geworden. De-

zelfde problemen die het openbare bestuur oproept treft men ook in deze organisaties aan. De ‘afhankelijke participatie’ (Touraine) is soms zelfs groter, vooral bij afwezigheid van concurrerende instellingen.

In de ervaringswereld van de burgers is berusting een antwoord hierop, zowel wanneer de overheid als wanneer een particuliere organisatie tegenspeler is. De berusting is echter geen aanvaarding van de beslissing. Tegenover de strenge, vaak onbekende of onbegrepen *regels* van de bureaucratische besluitvorming stelt de betrokken burger zijn eigen *waarden*, vaak in de vorm van rudimentaire rechtvaardigheidsnoties.

Er is een botsing tussen de verwachting waarmee de burger naar de functionaris, naar de advocaat of de rechter gaat en de manier waarop hij vervolgens het besluitvormingsproces ervaart en ondergaat. Deze botsing heeft vele aspecten. De burger verwacht dat hem ‘recht’ gedaan wordt of dat hij ‘zijn recht zal krijgen’, vaak zonder dat hij de regels van het recht kent. Er is een verwachting van materieel recht, maar deze wordt erg vaak gefrustreerd. Met behulp van subjectieve noties van recht en rudimentaire noties van rechtvaardigheid structureert men de werkelijkheid, maar dit botst op de objectieve regels. De noties van rechtvaardigheid zijn ontleend aan allerlei dominante waarden (voor wat hoort wat; evenredigheid; gelijkheid in gelijke gevallen; beloning naar prestatie). Daarnaast heeft men scherp oog voor een aantal formele beginselen, vooral wanneer die niet worden nagekomen: ‘Ik werd niet eens gehoord’. Een medische keuring, waar veel van afhangt, wordt verricht in twee minuten: ‘Dat kan toch niet!’ Inachtneming van dergelijke formele beginselen kan veel frustratie en onmacht wegnemen.

Bovendien valt veelvuldig een botsing te constateren tussen de te geringe distantie van de burger en de te grote distantie van de jurist (advocaat, ambtenaar of rechter). Distantie wordt door ons opgevat als een proces van objectivering. Dat proces is van belang niet alleen in rechtspraak, maar ook in het sociale en het wetenschappelijke leven. Het recht kan worden opgevat als een systeem van objectivering van sociale relaties. Het gevaar bestaat, dat die objectivering voor de werkelijkheid gehouden wordt of dat de werkelijkheid nog uitsluitend in geobjectiveerde termen van het recht wordt geïnterpreteerd. De jurist ziet snel wat er in de complexe werkelijkheid voor hem glinstert en relevant is. Hij schift de rest uit en heeft vaak niet meer door, dat de anderen (burgers, cliënten, verdachten) dat objectiveringsproces niet (meer) kunnen volgen. Dit geeft kortsluiting en vervreemding naar twee kanten. Bij de burger is er het onvermogen om over zijn eigen situatie te reflecteren, om ‘zijn zaak’ op enige afstand te bekijken. Hij blijft gevangen in zijn subjectiviteit. Hij kan zijn positie niet situeren ten opzichte van anderen. Aan de andere kant is de jurist niet zo snel geneigd zich in te leven in concrete leefomstandigheden van andere mensen. Er ontstaat dan een beroepsmatig onvermogen om te luisteren naar dingen die ‘rechtens niet relevant’ zijn. Hij pleegt een drastische kortwieking van ervaring van anderen in het sociale leven. Hij heeft geen tijd voor deze dingen, geeft te weinig uitleg van zijn beslissingen. De te vlugge en te vroege objectivering van sociale relaties door juristen verhindert een ontwikkeling tot autonomie bij de burgers. Het proces van objectivering moet aan de burgers zelf inzichtelijk gemaakt worden. De niet-distantiërende burger en de te vroeg distantiërende jurist moeten elkaar als het ware halverwege op een gemeenschappelijk ontmoetingsveld tegenkomen om

vervolgens verder te gaan met objectiveren: objectivering als eindpunt van een interactie en niet als een begin dat bepalend wordt voor het verdere verloop van de interactie.

Als onze analyse van enkele kenmerken van de moderne verzorgingsstaat juist is - en hiervoor is verder onderzoek noodzakelijk - wordt het gemakkelijker het nut en de noodzaak van verbeterde toegang tot het recht te beargumenteren. Rechtshulpverleners zullen de intermediair moeten vormen tussen de organisaties en de steeds verder uit het gezichtsveld van de organisaties verdwijnende burgers. De ontwikkelingen binnen het systeem van de verzorgingsstaat vinden een negatieve pendant in de ervaringen van de burgers. De meer objectieve ontwikkelingen op makro- of meso-schaal vinden een weerspiegeling in de meer subjectieve ervaringen op mikro-schaal. Delegatie van wetgeving correspondeert met gebrek én vergrote behoefte aan kennis en informatie. Differentiatie van sociale rollen op makroschaal weerspiegelt zich in toenemende fragmentering van de persoon op mikroschaal (gevoelens van vervreemding). Categorisering in wetgeving leidt tot versterking van gevoelens van relatieve deprivatie. Geobjectiveerde taal van bureaucratische besluitvorming leidt tot communicatiestoornissen, misschien zelfs tot communicatiekloven. De toenemende rol van de overheid als tegenspeler leidt tot berusting met een onbevredigd gevoel dat aan belangrijke waarden te kort is gedaan.

Twee gevaren lijken ons in deze ontwikkeling de belangrijkste: de fragmentering van de persoon in talloze rollen leidend tot vervreemding en een cynische berusting. Beide leiden tot subjectieve onmacht- en onrechtgevoelens. Zowel onmacht- als onrechtgevoelens maken op de lange duur het maatschappelijke systeem instabiel, vooral wanneer zij geen aandacht krijgen en verwaarloosd worden.

Ons onderzoek kan worden beschouwd als een inventarisering van een groot aantal particuliere problemen, *private troubles* om de bekende formule van C. Wright Mills (1959) te gebruiken. Hoewel een klassificatie van deze problemen in ‘grote’ en ‘kleine’ problemen, in ‘ernstige’ of ‘niet ernstige’ ondoenlijk bleek, kon wel geconstateerd worden dat een relatief groot gedeelte van de gevallen niet viel onder het aandachtsveld van de traditionele rechtshulpinstanties. Men ging ook niet uit eigen beweging met deze problemen naar de advocatuur. De afwikkeling van dergelijke problemen werd, vooral als geen hulpinstantie werd ingeschakeld, in een niet te onderschatten aantal gevallen ervaren als onrecht: het verwaarloosde onrecht, waar niemand van wakker ligt, behalve degene, die het ondergaat.

De sociale effecten van deze subjectief ervaren onrechtsituaties worden verwaarloosd (een teruggetrokken levenswijze, machteloosheid, medischpsychische klachten, onzekerheid en spanning soms leidend tot overspanning). De werkwijze van een aantal overheidsinstellingen en andere organisaties is te beschouwen als een belangrijke producent van dit verwaarloosde onrecht: onzorgvuldige behandeling, zeer langzame besluitvorming gekoppeld aan een vaak kortstondige interactie tussen burger en bureaucratie, te weinig verschaffen van informatie, lange wachttijden en procedurele grofheden.

Het lijkt erop dat de moderne verzorgingsstaat gekenmerkt wordt door een

bepaalde mate van onzorgvuldigheid. De moderne samenleving begint steeds meer te lijken op een weeshuis: er wordt voor je gezorgd, maar je krijgt geen aandacht. Regels en rechten zijn wel geformuleerd en wettelijk gegarandeerd, maar worden onzorgvuldig en met een zekere verwaarlozing van belangen van de rechthebbenden uitgevoerd.

Bureaucraten luisteren wel, maar met een half oor. Een *lack of care* is kenmerkend voor onze tijd (May 1969; Passmore 1972).

Het is de verdienste van wetswinkeliers geweest dat veel van deze particuliere problemen, die door functionarissen en advocaten vaak als 'klein en onbelangrijk' terzijde werden gelaten, weer onder de aandacht gebracht werden; dat gezorgd wordt voor oplossingen, hoe eenvoudig die soms ook zijn. In deze particuliere onderneming van juridische studenten kan tevens een nieuwe mentaliteit onderkend worden. In de *vrijwillige* zorg voor verwaarloosde rechten ligt een kiem voor een nieuwe zorgvuldigheid - een waarde die door het recht en de juristen altijd hoog gehouden is. Door te wijzen op een nieuwe mentaliteit van zorg en zorgvuldigheid stijgt de betekenis van wetswinkeliers uit boven het direct aanwijsbare effect dat ze gehad hebben als pressiegroep voor vernieuwing van de rechtshulp. Wetswinkels zijn een van de belangrijkste sociale uitvindingen geweest van de rechtswetenschap na de oorlog. Wetswinkels moeten blijven, ook al moeten wetswinkeliers blijven zeggen dat ze opheffing van wetswinkels nastreven.

Lijst van aangehaalde literatuur

ABEL-SMITH, B. en STEVENS, R. (1967) Lawyers and the Courts, A Sociological Study of the English Legal System 1750-1965, London, Heinemann
ABEL-SMITH, B., ZANDER, M. en BROOKE, R. (1973) Legal Problems and the Citizen, London, Heinemann
ALMOND, G.A. en VERBA, S. (1965) The Civic Culture, Boston, Little, Brown & Co.
ARENDT, H. (1958) The Human Condition, Chicago, Un. of Chicago Press
ARS AEQUI (1970) De balie, een leemte in de rechtshulp? *Ars Aequi* (XIX) 1970, p. 225-313
AUBERT, V. (1971) Proeven van rechtssociologie, vertaald en ingeleid door Bram Peper en Kees Schuyt, Rotterdam, Universitaire Pers
AUERBACH, J.S. (1976) Unequal Justice, Lawyers and Social Change in Modern America, New York, Oxford Un. Press
BAKKER van der, A.M., BAKKER, J.F., SCHUYT, C.J.M. en TIELENIUS KRUITHOF, J.G. (1970) Verslag van de stagiaire-enquête 1970, bijlage *Advocatenblad*, november 1970
BAKKER SCHUT, P.H. (1971) Rechtshulp aan de particulier, *Advocatenblad* 1971, p. 400-405
BLANKENBURG, E. (1975) Studying the frequency of civil litigation in Germany, *Law and Society Review*, Vol. 9, nr. 2, p. 307-319
BLOEMBERGEN, A.R. en WERSCH, P.J.M. van (1973) Verkeersslachtoffers en hun schade, Deventer, Kluwer
BLOM, R. (1974) The satisfaction of legal needs: some theoretical ideas, publications of the Institute of sociology, University of Tampere, Finland
BOEKMAN, S.e.a. (1972) Verslag van de studiecommissie rechtsbijstand aan on- en minvermogenden, ‘De kosteloze rechtsbijstand in Nederland’, Nederlandse Orde van Advocaten, 's Gravenhage
BOEKMAN, S.e.a. (1975) Verslag van de studiecommissie rechtsbijstand aan on- en minvermogenden, ‘Van kosteloze rechtsbijstand naar gefinancierde rechtshulp’, Nederlandse Orde van Advocaten, 's Gravenhage
BORDEWIJK, F. (1956) Geachte Confrère, Amsterdam, Scheltema & Holkema
BRAAM, A. van en SURIE, H.G. (1972) Toestand en toekomst van de Nederlandse Balie, een organisatieverkenning, Verslag van een onderzoek, uitgebracht aan de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, Rotterdam
BRAKEL, S.J. (1974) Judicare: Public Funds, Private Lawyers and Poor People, Chicago, Am. Bar Foundation
BROWNELL, E. (1951) Legal aid in the United States, Rochester, Lawyers Coop. Publ. Co.
BRUIN, H.G. en BOSNAK, J.M. (1972) Rechtshulp, Conferentie Jonge Balie, 1971, Zwolle, Tjeenk Willink
BUREAU VOOR ARBEIDERSRECHT (1903) Verslag over het jaar 1903, in: Verslagen Amsterdamsche Bestuurdersbond en Bureau voor Arbeidersrecht, Amsterdam, 1904

CAHN, E.S. en CAHN, J.C. (1964) The War on Poverty: A Civilian Perspective, *Yale Law Journal*, Vol. 73, p. 1317-1352
CAPLOWITZ, D. (1967) The Poor Pay More, New York, Free Press
CAPPELLETTI, M. en GORDLEY, J. (1972) Legal Aid: Modern Themes and Variations, *Stanford Law Review*, Vol. 24. P. 347-421
CARLIN, J. (1962) Lawyers on their own, New Brunswick, Rutgers Un. Press
CARLIN, J. (1966) Lawyers Ethics, New York, Russell Sage
CARLIN, J. en HOWARD, J. (1965) Legal Representation and Class Justice, *U.C.L.A. Law Review*, Vol. 12, p. 381-431
CARLIN, J., HOWARD, J. en MESSINGER, S. (1967) Civil Justice and the Poor, New York, Russell Sage
COMMISSION DES SERVICES JURIDIQUES (1975) 3e Rapport Annuel, Montréal
CHRISTENSEN, B.F. (1970) Lawyers for People of Moderate Means, some problems of availability of legal services, Chicago, Am. Bar Foundation
CRUL, C.A.J. (1974) Bijdrage commissie Boekman, in: Rechtshulp, een bewijs van onvermogen, p. 26-28, Amsterdam
CURRAN, B.A. en SPALDING, F.O. (1974) The legal needs of the public, a preliminary report of a national survey by the special committee to survey legal needs of the American Bar Association, Chicago, Am. Bar Foundation
DAUDT, H. (1975) Legitimiteit en legitimatie, *Beleid en Maatschappij*, 1975, p. 5-16
DEWEERDT, M. (1975) Functies en dysfuncties van het dienstbetoon door parlementsleden, licenciaatsthesis, Leuven
DOLBEARE, K.M. (1974) Law and social consequences: some conceptual problems and alternatives, in: The limits of law, NOMOS XV, J.R. Pennock and J.W. Chapman eds., New York, Lieber-Atherton
DONNER, A.M. (1975) Legitimiteit in sociologie en rechtswetenschap, *Beleid en Maatschappij*, 1975, p. 33
DOORN, J.A.A. van (1973) Met man en macht, sociologische studies over maatschappelijke mobilisatie, Meppel, Boom
EDELMAN, M. (1964) The Symbolic Uses of Politics, Chicago, Un. of Illinois Press
ESKELAND, S. en FINNE, J. (1973) Rettshjelp, Oslo, Pax Forlag
FELTZ, F. van der en WANSINK, H.J. (1975) De rechtsbijstandsverzekering in Nederland, *Verzekeringsarchief* 1975, p. 148-173
FESTINGER, L. (1957) A Theory of Cognitive Dissonance, Evanston Ill. Row, Peterson
FISELIER, A.A.H. (1975) Achterblijven als moderne armoede, *Intermediair*, 11e jaargang, nr. 10, 7 maart 1975, p. 17-25
GALANTER, M. (1974) Why the ‘haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change, *Law and Society Review*, Vol. 9, nr. 1, p. 95-160
GALANTER, M. (1975a) Afterword, Explaining Litigation, *Law and Society Review*, Vol. 9, nr. 2, p. 347-368.
GALANTER, M. (1975b) From the editor, *Law and Society Review*, Vol. 9, nr. 3, p. 399-400

GALBRAITH, J.K. (1958) The affluent society, New York
GAZETTE *The Law Society's Gazette*, London 1974-1976
GILBERT, N. en SPECHT, H. (1974) Dimensions in social welfare policy, Englewood Cliffs, Prentice Hall
GILS, A.J. van en WESTROP, M.G. van (1972) Rechtsbijstand onbereikbaar? Een onderzoek onder cliënten van de rechtswinkel Rotterdam, Mededelingen van het Juridisch Instituut van de Nederlandse Economische Hogeschool nr. 1, Rotterdam
GROENENDIJK, C.A. (1974) Juss-Buss: alternatieve en aktieve rechtshulp, in: Rechtshulp, een bewijs van onvermogen, p. 72-84, Amsterdam
HARRINGTON, M. (1963) The other America, New York, Signet Books
HARVEY, D. (1974) Social Justice and the City, Baltimore, John Hopkins Un. Press
HAZARD, G.C. (1965) Rationing justice, *Journal of Law and Economics*, Vol. 8, p. 1 e.v.
HEEK, F. van (1972) Verzorgingsstaat en sociologie, Meppel, Boom
HEIDE, J. ter (1972) Stellingen over rechtshulp, in: H.G. Bruin en J.M. Bosnak, Rechtshulp, Conferentie Jonge Balie 1971, Zwolle, Tjeenk Willink
HELLNERS, T. (1976) Legal services in Sweden for deprived persons, particularly in urban areas, report presented to the sixth Colloquy on European Law, Council of Europe, Strasbourg
HOOFT, M. 't (1970) Rechtshulp aan de financieel minder draagkrachtigen, *Ars Aequi*, 1970, p. 267-288
HOOFTMAN, J.C. (1976) De advocaat en de rechtshulp, Zwolle, Tjeenk Willink
HOOG, C. de (1976) Echtscheiding in Nederland, *Intermediair* 12e jaargang, nr. 7, 13 februari 1976 p. 1-3
ISERMANN, E. (1975) Freie Rechtshilfe und Gemeinnützige Rechtsauskunftstellen vor 1933 in Deutschland und im Ausland, *Recht und Politik*, 1975, p. 31-38
JAARVERSLAG AMSTERDAM 1972 Stichting Rechtswinkel Amsterdam, 1973
JAARVERSLAG AMSTERDAM 1974 Stichting Rechtswinkel Amsterdam, z.j.
JAARVERSLAG TILBURG 1972-1973 Verslag over uitgangspunten en werkzaamheden voornamelijk over de jaren 1972 en 1973, Rechtswinkel Juridiese E.H.B.O. te Tilburg, z.j.
JOHNSEN, J.T. (1975a) Rettshjelpstjenesten i distriktene, Oslo
JOHNSEN, J.T. (1975b) Das Rechtshilfesystem in Norwegen, paper voor Rechtshulp-seminar in Bielefeld, oktober 1975
JOHNSON, E. (1974) Justice and Reform, The Formative Years of the OEO Legal Services Program, New York, Russell Sage
KAMSTRA, O.e.a. (1974) Onderzoek naar het functioneren van de rechtswinkel, in: Rechtshulp een bewijs van onvermogen, p. 48-55, Amsterdam
KOLKO, G. (1965) Wealth and Power in the United States, New York, Preager
KOOS, E.L. (1949) The Family and the Law, National legal aid Association, Rochester, Lawyers Coop. Publ. Co.

KRAAYKAMP, J.J.H. (1974) Als je voor een dubbeltje geboren bent, Groningen, Tjeenk Willink
LADINSKY, J. (1963a) Careers of lawyers, law practice and legal institutions, *American Sociological Review*, Vol. 28, p. 47-54
LADINSKY, J. (1963b) The Impact of Social Background of Lawyers on Law Practice and the Law, *Journal of Legal Education*, Vol. 16, p. 127-144
LAG-BULLETIN zie onder LEGAL ACTION GROUP
LANGEMEIJER, F.F. (1975) Rechtswinkels helpen 60.000 mensen per jaar, *Intermediair*, 11e jaargang, nr. 47, 21 november 1975, blz. 1-13
LEAT, D. (1975) The Rise and Role of the Poor Man's Lawyer, *British Journal of Law and Society*, Vol. 2, nr. 2. p. 166-181
LEGAL ACTION GROUP (LAG) *LAG-Bulletin*, 1972-1976, London
LEGAL AID ANNUAL REPORTS 23rd (1972-73), London, 1974, H.M.S.O. 25th (1974-75), London, 1975, H.M.S.O.
LEUVEN (1976) De advocatuur: meer stand dan bijstand, De rechtshulp in België ontleed, Advocaten-kollektieven en wetswinkels van België, Leuven, L. Denys
LOCHNER, P.R. (1975) The no fee and low fee legal practice of private attorneys, *Law and Society Review*, Vol. 9, nr. 3, p. 431-475
MARKS, F.R. (1971) The legal needs of the poor: a critical analysis, Chicago, Am. Bar Foundation
MARSHALL, T.H. (1965) Class, citizenship and social development, New York, Doubleday Anchor
MAY, R. (1969) Love and will, New York, Northon & Co.
MAYHEW, L.H. (1975) Institutions of representation: civil justice and the public, *Law and Society Review*, Vol. 9, nr. 3, p. 401-431
MAYHEW, L.H. en REISS, A.J. (1969) The social organization of legal contacts, *American Sociological Review*, Vol. 34, nr. 3, p. 309-318
MERTON, R.K. (1966) Social theory and social structure, 10th edition, New York, Free Press
MESSIER, C. (1975) Les mains de la loi, Une problématique des besoins juridiques des économiquement faibles du Quebec, Montréal, Commission des services juridiques
MILLS, C. Wright (1959) The Sociological Imagination, New York, Oxford Un. Press
MINISTRY OF JUSTICE (1975) The new legal aid system in Sweden, Stockholm
MOLLEMAN, H. (1975) Over politieke participatie en haar grenzen, paper voor het Politicologen-etmaal, mei 1975, Amersfoort
MONTIJN, A.M.M. (1934) Het Bureau van Consultatie bij den Hoogen Raad der Nederlanden, Bijdrage tot de geschiedenis van de Haagsche Balie, 's Gravenhage, Belinfante
MORRIS, P. (1973) A sociological approach to research in legal services, in: P. Morris, R. White and Ph. Lewis, Social Needs and Legal Action, p. 47-72, London, Martin Robertson
NEWHAM RIGHTS CENTRE (1975) Report and Analysis of a Community Law Centre, 1974-75, London
NAGEL, S.S. (1975) Minimizing Costs and Maximizing Benefits in Providing

Legal Services to the poor, in: Improving Legal Process, Lexington, Heath & Co.
PARTINGTON, M. (1975) Recent Developments in Legal Services for the Poor: Some Reflections on Experiences in Coventry, CDP Occasional Paper No. 13, Coventry
PASSMORE, J. (1972) The perfectability of man, London, Duckworth
POLLOCK, S. (1975) Legal Aid: The First 25 Years, London, Oyez Publishing
RAPPORT van de COMMISSIE IV (1973) Het onderscheid tussen de sociale en commerciële advocatuur, *Advocatenblad* 1973, p. 413-429
RAPPORT STRUCTUURCOMMISSIE (1973) Koninklijke Broederschap der Notarissen in Nederland, 's-Gravenhage
RECHTSHULP (1974) Rechtshulp, een bewijs van onvermogen, congresbundel, Stichting Rechtswinkel Amsterdam, maart 1974, Amsterdam
REICH, Ch. (1964) The new property, *Yale Law Journal*, Vol. 73, p. 732-787
REIFNER, U. (1975) Unentgeltliche Rechtsberatung in West-Berlin, paper voor Rechtshulp-seminar in Bielefeld, oktober 1975
ROSENTHAL, D.E. (1974) Lawyer and Client: Who's in Charge?, New York, Russell Sage
ROTTIER, H.C.E.M. (1976) Morfologie van een Mijnstad, *Intermediair*, 12e jaargang nr. 17, 23 april 1976, p. 39-45
ROYER, S. (1971) De rechtsbijstand aan on- en minvermogenden op de helling, *N.J.B.* 1971, p. 81-91
RUSCHEMEYER, D. (1973) Lawyers and Their Society, a comparative study of the legal profession in Germany and in the United States, Cambridge (Mass.) Harvard Un. Press
SCHEINGOLD, S.A. (1974) The Politics of Rights, Lawyers, Public Policy and Political Change, New Haven, Yale Un. Press
SCHOREIT, T.A. (1974) Rechtsberatung unentgeltlich, Karlsruhe, Müller Juristischer Verlag
SCHUYT, C.J.M. (1973a) Waarom is het paard op hol geslagen? *Advocatenblad* 1973, p. 210-213
SCHUYT, C.J.M. (1973b) Rechtshulp: individuele of gemeenschapszaak? 38 stellingen over de hervorming van de rechtshulp in de sociale, nietcommerciële sector, *Advocatenblad* 1973, p. 403-411
SCHUYT, C.J.M. (1973c) Rechtvaardigheid en effectiviteit in de verdeling van de levenskansen, oratie Nijmegen, Rotterdam, Universitaire Pers
SCHUYT, C.J.M. (1974) De stagiaire van 1973, verslag van een enquête *Advocatenblad* 1974, p. 473-490
SCHUYT, C.J.M., GROENENDIJK, C.A. en SLOOT, B. (1975) Legal problems as private troubles, the distribution of Legal Services in the Netherlands, paper voor Rechtshulp-seminar in Bielefeld, oktober 1975
SELZNICK, Ph. (1969) Law, Society and Industrial Justice, New York, Russell Sage
SERET, G. (1919) Kosteloze Rechtsbijstand, *Advocatenblad* 1919, p. 128-134
SLOOT, B. (1973) Enige sociologische beschouwingen over de effectiviteit van de wet op de gratis rechtsbijstand, doctoraal-scriptie, Groningen

SMIGEL, E.O. (1964) The Wallstreet Lawyer, New York, Indiana Un. Press
SMITH, R.H. (1919) Justice and the Poor, New York, Carnegie Foundation
SOCIETY OF LABOUR LAWYERS (1968) Justice for All, Fabian research series, nr. 273, London
SOCIOGRAM (1974) Sociogram van de gemeente Heerlen, Heerlen
SPIGT, L. en WESTHOFF, J. (1974) Voorgeschiedenis Wet Rechtsbijstand on- en minvermogenden 1957, twee geslaagde buitenparlementaire akties van de Nederlandse balie, doctoraalscriptie, Amsterdam
STOLZ, P. (1968) The legal needs of the public: a survey analysis, Chicago, American Bar Foundation
SYKES, G.M. (1969) Legal needs of the poor in the city of Denver, *Law and Society Review*, Vol. 4, nr. 2, p. 255-279
THOENES, P. (1962) De elite in de verzorgingsstaat, Leiden, Stenfert Kroese
TITMUSS, R.M. (1968) Commitment to welfare, London, Allen & Unwin
TOURAINE, A. (1971) De post-industriële maatschappij, Baarn, Wereldvenster
VERCRUYSSE, E.V.W. (1960) Het ontwerpen van een sociologisch onderzoek, le druk, Assen, Van Gorkum
VERMEULEN, C.M.G. (1971) Rechtsbijstand in 1980, door wie en hoe? *Advocatenblad* 1971, p. 208-241
WERKGROEP HEKKELMAN (1974) Overheidsvoorzieningen voor rechtsbijstand in: Rechtshulp, een bewijs van onvermogen, p. 56-71. Amsterdam
WESSEM, J.J. van (1976) Rede uitgesproken bij de aanbieding van het rapport 'Van kosteloze rechtsbijstand naar gefinancierde rechtshulp'. *Nederlandse Staatscourant*, 11 maart 1976, en *Advocatenblad* 1976, p. 115-120
WHITE, R. (1973) Lawyers and the-enforcement of rights, in P. Morris, R. White and Ph. Lewis, Social Needs and Legal Action, p. 15-46, London, Martin Robertson
WHITE, R.H.H. (1975) Legal Services Policy, paper voor Rechtshulpseminar in Bielefeld, oktober 1975
WILLE, B.A. en STEVENS, W.F.C. (1972) Recht op rechtsbijstand? Deventer, Kluwer
WILENSKI, H.L. (1975) The welfare state and equality, structural and ideological roots of public expenditures, Berkeley, Un. of California Press
WORST, J.M. (1907) Het vraagstuk der toevoeging van rechtsbijstand; als algemeen vraagstuk voor burgerlijk proces, strafproces, administratief proces, *Handelingen Nederlandse Juristenvereniging* 1907, p. 249-298
ZANDER, M. en RUSSEL, P. (1976) Law Centres Survey, *Law Society's Gazette* 1976. p. 208-214

Lijst van overige literatuur over rechtshulp

Deze lijst bevat een selectie uit de ons bekende literatuur over rechtshulp. Doel van deze selectie is het verschaffen van een eerste ingang en oriëntatie in de literatuur betreffende een aantal landen en enkele specifieke onderwerpen. Publicaties die zijn opgenomen in de lijst van aangehaalde literatuur, worden hieronder alleen met auteur en jaartal aangeduid.

algemene overzichten

CAPPELLETTI, GORDLEY en JOHNSON (1975) Towards Equal Justice, A Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies, Milaan, Guiffre
VAN DEN HEUVEL, J. (1973) Gerechtskosten en Rechtsbijstand, in: Recht in beweging, Opstellen aangeboden aan R. Victor, deel II, p. 1101-1120, Antwerpen, Kluwer
LEGAL AID AND WORLD POVERTY (1974) Legal Aid and World Poverty - Africa and Latin America, Committee on Legal Services to the Poor in Developing Countries, New York, Praeger
* CAPPELLETTI en GORDLEY (1972)

België

MICHEL, G. (1974) Leemten in de rechtshulp, preadvies voor de vergadering van de Vlaamse Juristenvereniging over Rechtshulp aan minbedeelden, *Rechtskundig Weekblad*, (37 jrg) 1973-74, p. 1909-1922
RECHTSHULP IN BELGIE (1976) Documentatiemap voor het V.R.G.-congres in maart 1976 in Leuven
THEUNIS, J. (1973) De taak van de advokaat en zijn plaats in de rechtsbijstand, Gesprek met prof. mr. Ridder R. Victor, *Jura Falconis*, 1973-74 p. 169-183
WETSWINKEL LEUVEN (1974) Antwoord op Ridder Victor, *Jura Falconis* 1973-74, p. 363-370
* LEUVEN (1976)

Canada

MARTIN (1967) Legal Aid in Ontario, *Canadian Bar Journal* (10) 1967, p. 437
LORANGER, J.T. (1968) La Sécurité Judiciaire: Les premiers dix ans du bureau d'assistance judiciaire du Barreau de Montréal, 1956-1966, in: La Société face au Crime, Vol. 2, Tome II, Commission d'enquête sur l'administration de la justice criminelle, Montréal
* MESSIER (1975)
* COMMISSION DES SERVICES JURIDIQUES (1975)

Duitsland (Bondsrepubliek)

VON AULOCK, G. (1975) Rechtshilfe für untere Schichten und Anwaltschaft, Beitrag zur Arbeitstagung in Bielefeld, oktober 1975
BLANKENBURG, E. (1976) Rechtsberatung als Hilfe und als Barriere auf dem Weg zum Recht, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 1976, p. 93-96
BAUMGÄRTEL, G. (1976) Gleicher Zugang zum Recht für alle, Köln, Carl Heymans Verlag (met uitvoerige bibliografie)

FALKE, J. (1975) Einrichtung und Tätigkeit der öffentlichen Rechtsauskunft- und Vergleichsstelle in Hamburg, Referat in Bielefeld oktober 1975
* ISERMANN (1975)
* REIFNER (1975)
* SCHOREIT (1974)

Engeland

ABEL-SMITH, B. en STEVENS, R. (1968) In Search of Justice, London, Penguin Press
BRIDGES, SUFRIN, WHETTON en WHITE (1975) Legal Services in Birmingham, Institute of Judicial Administration Un. of Birmingham
EGERTON, R. (1945) Legal Aid, London, Oxford Un. Press
GURNEY-CHAMPION (1926) Justice and the Poor in England, London, Routledge & Son
MATTEWS, E.J.T. en OULTON A.D.M. (1971) Legal Aid and Advice under the Legal Aid Acts 1949-1964, London, Butterworths (met supplement in 1974)
ZANDER, M. (1975) Costs of Litigation - A Study in the Queens Bench Division, *Law Society's Gazette* 1975, p. 679-684
* ABEL-SMITH en STEVENS (1967)
* ABEL-SMITH, ZANDER en BROOKE (1973)
* PARTINGTON (1975)
* POLLOCK (1975)
* WHITE (1975)

Frankrijk

ALVARES CORREA, H.M. (1972) De hervormingen van de rechtsbijstand in Frankrijk, *Advocatenblad* 1972, p. 178-180
PELLETIER (1967) Legal Aid in France, *Notre Dame Lawyer* (42) 1967, p. 627 e.v.
RAGUIN, C. (1972) L'indépendance de l'avocat, Réflexions sur deux réformes récentes: la rénovation de la profession et l'aide judiciaire, *Sociologie du Travail* 1972, p. 164-184

Noorwegen

CAPUA, C. de (1973) Rettshjelpwirksomheten i Juss-Buss, Oslo, Stensilshrifter fra Institutt for Rettssociologi og forvaltningslaere nr. 10
* ESKELAND en FINNE (1973)
* GROENENDIJK (1974)
* JOHNSEN (1975a en 1975b)

Verenigde Staten

AGNEW, S. (1972) What's Wrong with the Legal Services Program, *American Bar Association Journal* (58) 1972, p. 930 e.v.
BRAKEL, S.J. (1973) Free Legal Services for the Poor - Staffed Office versus Judicare, *Wisconsin Law Review* (73) 1973, p. 532-553
CAHN, E.S. en CAHN, J.C. (1970) Power to the People or the Profession? The Public Interest in Public Interest Law, *Yale Law Journal* (79) 1970, p. 1005 e.v.

FINMAN, T. (1971) OEO Legal Services Programs and the Pursuit of Social Change: The Relation Between Program Ideology and Program Performance, *Wisconsin Law Review* (71) 1971, p. 1001 e.v.
HANDLER, J. (1967) The Lawyer and his Community: The Practizing Bar in a Middle Sized City, Madison, Un. of Wisconsin Press
HAZARD, G.C. (1969) Social Justice Through Civil Justice, *Un. of Chicago Law Review* (36) 1969, p. 699 e.v.
HAZARD, G.C. (1970) Legal Problems Peculiar to the Poor, *Journal of Social Issues* (26) 1970, p. 47-68
KNOPPKE-WETZEL, V. (1976) Rechtsfürsorge durch 'private' Anwälte oder durch Anwälte in öffentlichen Rechtsfürsorgebüros, Eine Analyse auf Grund U.S.-amerikanischer Erfahrungen, *Juristenzeitung* (31) 1976, p. 145-150
MARKS, F.R., LESWING, K., FORTINSKY, B.A. (1972) The Lawyer, the Public and Professional Responsability, Chicago, American Bar Foundation
NOTE (1966) The Right to Counsel in Civil Litigation, *Columbia Law Review* (66) 1966 p. 1322 e.v.
NOTE (1967) Neighbourhood Law Offices: The new wave in legal service for the poor, *Harvard Law Review* (80) 1967 p. 805-850
NOTE (1970) The New Public Interest Lawyers, *Yale Law Journal* (79) 1970 p. 1068 e.v.
WEXLER (1970) Practicing Law for Poor People, *Yale Law Journal* (79) 1970 p. 1049-1055
WHEELER, JOHN H. (1966) Civil Rights Groups - their impact upon the war on poverty, *Law and Contemperary problems* 1966, Vol. 31
* JOHNSON, E (1974) (Hierin uitvoerige bibliografie.)

Zweden

KIRCHHEINER, H.H. (1974) Enkele hoofdlijnen met betrekking tot de rechtshulp in Zweden, in: Rechtshulp, een bewijs van onvermogen, p. 85-90, Amsterdam
MUTHER, P.S. (1974) The Reform of Legal Aid in Sweden, Stanford Law School (ongepubliceerde scriptie)
* HELLNERS, T. (1976)
* MINISTRY OF JUSTICE (1975)

Nederland

Publicaties opgenomen in de lijst van aangehaalde literatuur zijn hieronder niet opnieuw vermeld.

BERGSMA, R.L. en VERBERNE, P.J. (1974) Recht op en neer, Drie jaar experimentele ontwikkeling in rechtshulp, Het Juridisch Consultatiebureau, Amsterdam
DUINTJER-KLEIJN, M.R. (1976) Rechtshulp, *Justitiële Verkenningen*, Documentatieblad van het Ministerie van Justitie, 1976, 146-161 in een thema-nummer over rechtshulp
INSTITUUT RAADSMAN (1975) Uitkomsten van een enquête naar de bezoekers van de raadsman 8-13 oktober 1973, Statistisch Cahier nr. 17

Ministerie van CRM, Stafbureau statistiek, Rijswijk
POSTCONGRESBUNDEL Rechtshulp, een bewijs van onvermogen, Verslag van een congres (15 maart 1974), Stichting Rechtswinkel Amsterdam, Amsterdam, z.j.
RECHTSHULPKRANT (1975) Een bijlage van *Ars Aequi* 1975, gemaakt op de School voor de Journalistiek
RECHTSWINKELS (1975) Stellingen en wensen van de rechtswinkels inzake de behandeling van de begroting van justitie 1975, *Ars Aequi* 1975, p. 6-17
RECHTSWINKELS (1975) Kommissie Boekman, een voorstel tot verandering of een poging tot consolidatie? Stichting Rechtswinkel Amsterdam, Amsterdam
VU-RECHTSHULP (1976) Drie jaar Rechtshulp VU, Amsterdam
ZEEVALKING, H.J. (1976) Improvement of the legal services must not become a step-child of our society, Rede van de Staatssecretaris van Justitie uitgesproken bij de opening van het 6e colloquium over Europees Recht: Legal Services for Deprived Persons, *Nederlandse Staatscourant* 11 mei 1976, nr. 90

Rechtshulp in strafzaken

BERGSMA, R.L. (1972) Het JCB externe dienst, Een onderzoek betreffende rechtsbijstand op het politiebureau, Juridisch Consultatiebureau, Amsterdam
BERGSMA, R.L. (1974) Rechtsbijstand op het politiebureau, *Proces* (53) 1974, p. 35-41
BLUMBERG, A. (1967) The practice of law as a confidence game, *Law and Society Review* (1) 1967, p. 15-39
DELL, S. (1971) Silent in Court, Occasional Papers on Social Administration no. 42, London, Bell
GROENENDIJK, C.A. (1973) Legal assistance in criminal cases in the Netherlands, paper voor de ISA Sociology of Law Meeting, Cambridge, september 1973
JUSTICE (1971) The Unrepresented Defendant in Magistrates' Courts, Report by a special committee of Justice, British Section of the International Commission of Jurists, London, Stevens
NOTE (1963) The Representation of Indigent Criminal Defendants in the Federal District Courts, *Harvard Law Review* (76) 1963, p. 579-618
VERDEDIGING IN DE AANVAL (1972) Een analyse van doeleinden en middelen van de advocatuur binnen de strafrechtspleging, Studiegroep Strafrechtspleging, Nederlandse Orde van Advocaten, Rotterdam
ZANDER, M. (1969) Unrepresented Defendants in the Criminal Courts, *Criminal Law Review* 1969, p. 632-645

Rechtsbijstandsverzekering

VAN DEN HEUVEL, J. (1974) Rechtsbijstandsverzekering, pre-advies voor de vergadering van de Vlaamse Juristenvereniging over Rechtshulp aan minbedeelden, *Rechtskundig Weekblad* (37) 1973-74, p. 1933-1952
MÖLLER, H. (ed.) (1975) Studien zur Rechtsschutzversicherung in europäischen Ländern und in den Vereinigten Staaten, Karslruhe, Verlag Ver-

sicherungswirtschaft
MOSLEY, S. (1975) Legal Costs Insurance, Small Beginnings with Important Possibilities, *Law Society's Gazette* 1975, p. 924 e.v.
RECHTSBIJSTANDSVERZEKERING *Consumentengids* 1972, p. 350-357
STOLZ, P. (1968) Insurance for Legal Services, a preliminary study of feasibility, *Un. of Chicago Law Review* (35) 1968, p. 417 e.v.
* VAN DER FELTZ en WANSINK (1975)

Lijst van tabellen

1.	Contacten met rechtshulpverleners: overzicht van de percentages van de respondenten, die óóit een contact gehad hebben met de verschillende rechtshulpverleners	106
2.	Toevoegingsgrens voor kosteloze rechtsbijstand	108
3.	Soort laatste zaak, waarvoor advocaat werd geraadpleegd naar toevoegingsgrens (absolute aantallen)	109
4.	Soort laatste contact met de deurwaarder	112
5.	Contacten met rechtshulpverleners naar bezit van auto	113
6.	Soort laatste zaak bij verschillende rechtshulpverleners in absolute cijfers	115
7.	Soort laatste contact met notaris naar netto maandinkomen	116
8.	Soort laatste contact met deurwaarder naar netto maandinkomen	117
9.	Contacten met andere hulpverleners: overzicht van de respondenten, die óóit contact gehad hebben met de verschillende hulpverlenende instanties	119
10.	Tijdstip, waarop het rechtsprobleem zich voordeed	135
11.	Gemiddeld aantal geïnventariseerde rechtsproblemen per interview en per interviewer	137

12.	Aantal geïnventariseerde rechtsproblemen per respondent	137
13.	Gemiddeld aantal problemen per beroeps- en leeftijdsgroep	138
14	1087 Rechtsproblemen naar rechtsgebied	141
15.	Aantal geïnventariseerde rechtsproblemen naar rechtsgebied en naar toevoegingsgrens	143
16.	Respondenten, die één of meer rechtsproblemen rapporteerden op een bepaald rechtsgebied naar toevoegingsgrens in percentages	144
17.	Volgorde in frequentie van type rechtsprobleem naar toevoegingsgrens	145
18.	Correlatiecoëfficiënten tussen toevoegingsgrens en het aantal problemen per rechtsgebied	147
19.	Welke groepen hebben welke rechtsproblemen? (Kendall Tau)	149
20.	Wie is tegenstander in 1087 rechtsproblemen?	161
20A.	Tabel 20 gecombineerd	161
21.	Aantal rechtsproblemen naar gemeente en naar overheidsinstantie als tegenpartij	162
22.	Hoeveel instanties werden geraadpleegd voor een rechtsprobleem?	164
23.	Welke instanties werden geraadpleegd in welke volgorde?	165
24.	Betaalde en pro deo advocaat als 1e, 2e, 3e instantie geraadpleegd	166
25.	Welke mensen gaan naar welke instanties? (Kendall Tau)	167

26.	Aantal keren, dat respondenten zich wendden tot hulpverleners als eerste en als laatste instantie (absolute aantallen)	169
27.	Wat deed de instantie?	170
28.	Aard van de verrichting naar instantie in percentages	171
29.	Verrichtingen door pro deo advocaat en betaalde advocaat als 1e, 2e of 3e instantie geraadpleegd	172
30.	Problemen per rechtsgebied bij als éérste benaderde instantie in percentages	174
31.	Advocaat als laatste instantie geraadpleegd naar rechtsgebied	175

32.	Oordeel van respondenten over contacten met rechtshulpverleners	179
33.	Oordeel over hulpverlening en afloop van het probleem	180
34.	Heeft respondent zichzelf geholpen en op welke manier?	181
35.	Afloop van het probleem	183
36.	Aantal problemen naar gemeente en naar afloop	194
37.	Correlaties tussen afloop van problemen en sociale kenmerken (Kendall Tau)	194
38.	Afloop van 1087 rechtsproblemen naar rechtsgebied in percentages	196
39.	Afloop van het probleem naar het wel of niet raadplegen van een instantie	197
40.	Afloop van het probleem naar laatste instantie	199
41.	Waarheen met een rechtsprobleem per gemeente in percentages	208
42.	Waarheen met een rechtsprobleem per beroepsgroep in percentages	209
43.	Waarheen met een rechtsprobleem per netto maandinkomen in percentages	211
44.	Waarheen met een rechtsprobleem na contact met rechtshulpverleners in percentages	212
45.	Waarheen met een rechtsprobleem naar contact met advocaat en naar inkomens-vermogensgroep in percentages	213

46.	Kennis van de procedure ter verkrijging van kosteloze rechtsbijstand per gemeente	215
47.	Antwoorden op zes kennisvragen	216
48.	Percentage ‘weet niet’ en ‘fout’ op zes kennisvragen naar burgerlijke staat	217
49.	Antwoorden op de vraag ‘Weet u hoe u aan gratis rechtshulp kan komen’, naar toevoegingsgrens en naar ervaring met rechtsbijstand	217
50.	Geschatte kosten van een half uur advies bij een advocaat	219
51.	Geschatte kosten van een half uur advies bij een advocaat naar opleiding, inkomen en toevoegingsgrens in percentages	220
52.	Geschatte kosten van een half uur advies en het oordeel over deze kosten in percentages	220
53.	Oordeel over de kosten van een half uur advies per inkomens-vermogensgroep, waarbij het bedrag constant gehouden is	221
54.	Oordeel over de kosten van een half uur advies naar opleiding, inkomen en toevoegingsgrens in percentages	222
55.	Oordeel over de kosten van een half uur advies en eerder contact met advocaat in percentages	223
56.	Oordeel over de kosten van een half uur advies naar eerder contact met advocaat per inkomens- en vermogenscategorie in percentages	223

57.	Bekendheid van advocaten, notarissen en rechters in percentages	232
58.	Bekendheid van advocaten, notarissen, rechters en wetswinkels per gemeente in percentages	233
59.	Bekendheid van advocaten, notarissen, rechters en wetswinkels naar opleiding, inkomen en toevoegingsgrens in percentages	234
60.	Reacties op de uitspraak: 'De advocaat is alleen maar voor de rijken'	241
61.	Kennis van wetswinkel en oordeel over advocaat in percentages	242
62.	Reacties op de uitspraak: 'Wetswinkels vullen een leemte op in de	

	rechtshulp’	247
63.	Aantal lidmaatschappen van verenigingen naar inkomens-vermogenspositie	268
64.	Antwoorden op hypothetische probleemsituaties	271

Aan andere bronnen ontleende tabellen

A	Subsidies vanwege de Minister van Justitie voor bureaus van rechtshulp 1913-1940	14
B	Percentage van alle inwoners, die ooit een advocaat raadpleegden voor eigendoms- en niet eigendomszaken (gewogen steekproef uit Detroit 1967)	78
C	Spreiding van bevolking, huisartsen en advocaten over tien wijken van Heerlen in percentages	227
D	Spreiding van bevolking, huisartsen en advocaten over tien wijken van Amsterdam in percentages	228
E	Quebec, 1974/75, soort zaken naar type advocaat	319

Bijlage A
Enquete rechtshulp

Plaats:
Wijk:
Respondentnummer:
Enquêteur:
Datum enquête:

Deel I kennis en attitudes

1. Als U of iemand uit Uw gezin of kennissenkring met een rechtsprobleem komt te zitten, weet U dan hoe U aan rechtshulp kan komen?

2. Weet U ook hoe men aan gratis rechtshulp of aan een advocaat voor onvermogen kan komen?
   Indien neen, doorgaan naar vraag 5a.

3. Moet je daar iets voor betalen? Is het kosteloos?

4. Voor wat voor zaken kan men daar terecht?

Indien 2 en 3 niet met 'weet niet' beantwoord zijn:

5. a. Als je kosteloos procedeert, moet men dan zelf nog wat betalen?

   b. Wie moet de advocaat van de tegenpartij betalen?

   c. Als U de zaak verliest, moet U dan alsnog Uw advocaat betalen?

   d. En de advocaat van de tegenpartij?

6. a. Als U naar een advocaat gaat als betalende cliënt, hoeveel denkt U, dat U voor een advies van een half uur moet betalen?

   b. Wat vindt u van dit bedrag?

7. a. Is het moeilijk voor U om tijdens Uw werktijden een advocaat te raadplegen?

   b. Moet U daar een snippermiddag voor opnemen? Of krijgt U hiervoor vrij?

8. Nu noem ik een paar nare en minder nare voorbeelden. Zoudt U kunnen zeggen, wat U in dergelijke gevallen zou doen?
   a. Als de huur van Uw huis opeens opgezegd wordt, omdat het huis aan een ander verkocht is?

   b. U huurt een huis en het dak gaat lekken?

   c. Als de T.V., die U net gekocht heeft een slecht beeld blijft geven en de verkoper zegt, dat hij er niets aan kan doen? U heeft garantie.

   d. Als U via een langs de deur-verkoop te dure dingen hebt gekocht en er eigenlijk van af wilt?

   e. Als U onenigheid krijgt met Uw werkgever over vakantiedagen?

f. Iemand heeft U aangereden met een auto en U breekt Uw been?
   - U moet veel extra kosten maken. Kunt U deze vergoed krijgen? Door wie en hoe?

g. Als iemand beweert nog ƒ 3.000, - van U te krijgen en U heeft ze al betaald maar U heeft geen kwitantie?

h. U bent enige tijd werkloos. Hoe krijgt U een werkloosheidsuitkering?

i. U heeft een kennisje of buurvrouw, die gescheiden is, maar nu krijgt ze plotseling geen alimentatie meer. Wat zoudt U haar adviseren te doen?

j. Als U nu nog ƒ 3.000, - van iemand krijgt, maar hij zegt dat hij ze al betaald heeft, wat gaat U dan doen? U heeft het op papier.

9. a. Heeft U wel eens voor een belangrijke zaak, bijv. een vergunning of een uitkering contact gehad met de gemeentelijke diensten? Wanneer?

b. Waarvoor?

c. Hoe liep het af?

d. Hoe lang duurde het?

e. Heeft U zich hierbij verzekerd van deskundige hulp?

f. Indien, ja: wie? Hoe bent U daaraan gekomen. Hoeveel heeft U dat gekost? Indien, nee: waarom niet?

10. Heeft U wel eens hulp ingeroepen van:
Waarvoor?
    1) burgemeester, wethouder
    2) burgerraadsman, sociale raadsman
    3) maatschappelijk werkster
    4) sociale dienst
    5) T.V.-ombudsman
    6) belastingconsulent, accountant.
    Indien ja: was dat een particuliere consulent of een consulent van de bond?

11. Vindt U, dat er voldoende advies-instanties in Uw omgeving zijn?

12. Waar kan men het beste terecht als men juridisch advies wil hebben?

13. Kunt U zeggen, van welke organisaties U lid bent?
    - kerkgenootschap. Welk?
    - vakbond, beroepsorganisatie
    - sportvereniging, gezelligheidsvereniging
    - kruisvereniging
    - toneel-, muziekvereniging
    - politieke partij
    - andere:.....

14. Heeft U wel eens een bestuursfunctie in één van deze organisaties verricht?

15. Helpen deze organisaties je als je ergens mee komt te zitten? Waarmee?

16. Hebt U bij de laatste verkiezingen gestemd?

17. Er wordt vaak beweerd: ‘De burger kan zijn recht niet krijgen’. Wat vindt U van deze uitspraak?

18. Ook zegt men, dat ‘de rechter met twee maten meet’. Bent U het daarmee eens? Eventueel naar voorbeeld(en) vragen.

19. En van de advocaten zeggen ze: ‘De advocaat is alleen maar voor de rijken’. Is zo'n uitspraak naar Uw mening juist?

20. Bent U ooit wel eens van plan geweest naar een advocaat toe te stappen en heeft U dat toen niet gedaan?
    Waarom niet?

21. Heeft U wel eens gehoord van wetswinkels?

22. Indien vraag 21 ontkennend is beantwoord, uitleggen wat wetswinkels zijn. Nu zijn er de laatste tijd in Nederland op vele plaatsen wetswinkels opgericht. Nu zeggen ze: 'De wetswinkels vullen een leemte in de rechtshulp op'. Is dat juist? Kun je dat zeggen?

23. Als we nu een paar juridische instanties met elkaar vergelijken, door wie zou U het liefst met Uw problemen geholpen willen worden (in volgorde)?
    1. advocaat
    2. deurwaarder
    3. jurist uit eigen omgeving
    4. rechtskundig adviseur
    5. juridisch student
    6. wetswinkel
    7. ombudsman
    8. anonieme krantenrubriek, tijdschrift
    9. eigen organisatie

Deel II. Vragen over rechtshelpers

1.	Heeft U ooit wel eens contact gehad met een advocaat?	- neen - *naar vraag 9* - ja
2.	Was dat Uw eigen advocaat of de advocaat van een tegenpartij?	- eigen advocaat - advocaat tegenpartij - *naar vraag 6* - beide
3.	Ik zou U nu eerst iets willen vragen naar aanleiding van het contact dat U met Uw *eigen advocaat* hebt gehad. Weet U nog hoe lang het is geleden dat U daarmee voor het laatst contact gehad hebt?	- 1 maand

- 3 maanden
- 6 maanden
- 1 jaar
- 2 jaar
- 3 jaar
- 5 jaar
- > 5 jaar

4. Voor wat voor soort zaken? Hoe lang geleden?
   (de onderstaande vragen werden gesteld voor elke zaak, waarvoor contact met een advocaat was geweest)
   a. Wanneer deed het probleem zich het eerst aan U voor?

   b. Wanneer besloot U er wat aan te gaan doen?
      (Indien lang gewacht, vragen naar de reden daarvan)

   c. Wat deed U het eerst? (contacten met andere personen/instanties)

   d. Hoe bent U aan deze advocaat gekomen?

   e. Heeft U er vrij voor moeten nemen?
      N.B. alleen van toepassing op werknemers.

f. Wat heeft U aan deze advocaat gehad?

g. Wat heeft het U in tijd en geld gekost?
tijd:
geld:

h. Vond U dat een redelijk bedrag?

i. Zou U in een soortgelijke zaak weer een advocaat in de arm nemen - ja
- neen

j. *indien neen*
Waarom niet?

Indien er contact is geweest met een advocaat van een tegenpartij (zie antwoord op vraag 2):

5.	Weet U nog hoe lang het is geleden dat U voor het laatst contact gehad heeft met een advocaat van een tegenpartij?	- 1 maand
		- 3 maanden
		- 6 maanden
		- 1 jaar
		- 2 jaar
		- 3 jaar
		- 5 jaar
		- > 5 jaar
6.	Hoe vaak heeft U de laatste *twee* jaar contact gehad?	- 0 keer
		- 1 keer
		- 3-5 keer
		- 6-10 keer
		- > 10 keer

7. Voor wat voor soort zaken?
Zaak 1:
a. Op welke manier werd U benaderd?
(per brief, telefonisch e.d.)

b. Heeft U nog opmerkingen over de manier waarop dat gebeurde?

Zaak 2:

a. Op welke manier werd U benaderd?
(per brief, telefonisch, e.d.)

b. Heeft U nog opmerkingen over de manier waarop dat gebeurde?

8.	Heeft U in juridische problemen wel eens advies gevraagd of de hulp ingeroepen van andere personen of instanties?		neen *doorgaan naar vr. 10*
	1a.	Persoon/instantie: Wanneer?	ja, nl.
	b.	Waarvoor was dat?	
	c.	Heeft U aan het advies of hulp wat gehad?	
	d.	Wat moest U daarvoor betalen?	

e.	Zou U in soorgelijke aangelegenheden weer naar deze persoon/instantie gaan? *Indien neen*, waarom niet?
2a.	Persoon/instantie Wanneer?
b.	Waarvoor was dat?
c.	Heeft U aan het advies of de hulp wat gehad?
d.	Wat moest U daarvoor betalen?
e.	Zou U in soortgelijke aangelegenheden weer naar deze persoon of instantie gaan? *Indien neen*, waarom niet?
3a.	Persoon/instantie: Wanneer?
b.	Waarvoor was dat?
c.	Heeft U aan het advies of de hulp wat gehad?
d.	Wat moest U daarvoor betalen?
e.	Zou U in soortgelijke aangelegenheden weer naar deze persoon of instantie gaan? *Indien neen*, waarom niet?

9. Heeft U op een of andere manier nog te maken gehad met:

1a. een notaris? Wanneer?

b. Waarvoor was dat?

c. Heeft U aan het advies of de hulp wat gehad?

d. Wat moest U daarvoor betalen?

e. Zou U in soortgelijke aangelegenheden weer naar een notaris gaan?

Indien neen, waarom niet?

2a. Een deurwaarder? Wanneer?

b. Waarvoor was dat?

c. Heeft U aan het advies of de hulp wat gehad?

d. Wat moest U daarvoor betalen?

e. Zou U in soortgelijke aangelegenheden weer naar een deurwaarder gaan?

Indien neen, waarom niet?

3a. Een wetswinkel? Wanneer?

b. Waarvoor was dat?

c. Heeft U aan het advies of de hulp wat gehad?

d. Wat moest U daarvoor betalen?

e. Zou U in soortelijke aangelegenheden weer naar een wetswinkel gaan?

Indien neen, waarom niet?

4a. Een rechtbank? Wanneer?

b. Waarvoor was dat?

c. Heeft U aan de hulp of het advies wat gehad?

d. Zou U in soortgelijke aangelegenheden weer naar een rechtbank gaan?

Indien neen, waarom niet?

5a. Een rechtskundig adviseur? Wanneer?

b. Waarvoor was dat?

c. Heeft U aan de hulp of het advies wat gehad?

d. Wat moest U daarvoor betalen?

e. Zou U in soortgelijke aangelegenheden weer naar een rechtskundig adviseur gaan?

Indien neen, waarom niet?

6a. Heeft U wel eens advies gevraagd of de hulp ingeroepen van de politie? Wanneer?

b. Waarvoor was dat?

c. Heeft U aan de hulp of het advies wat gehad?

d. Zou U in soortgelijke aangelegenheden weer naar de politie gaan?

Indien neen, waarom niet?

7a. Heeft U wel eens 'last gehad' van de politie? Wanneer?

b. In verband waarmee?

8a. Een jurist van een vakbond?

b. Waarvoor was dat?

c. Heeft U aan de hulp of het advies wat gehad?

d. Wat moest U daarvoor betalen?

	e.	Zou U in soortgelijke aangelegenheden weer naar een jurist van de vakbond gaan?
		Indien neen, waarom niet?
		Voor werknemers:
	9a.	Een jurist van het bedrijf waar U werkt?
	b.	Waarvoor was dat?
	c.	Heeft U aan de hulp of het advies wat gehad?
	d.	Wat moest U daarvoor betalen?
	e.	Zou U in soortgelijke aangelegenheden weer naar de bedrijfsjurist gaan?
		Indien neen, waarom niet?
10.	Kent U advocaten bij naam?	
	Wie bijvoorbeeld?	
11.	Een notaris?	
	Weet U waar zijn kantoor is?	
12.	Kent U een rechter?	

Weet U waar de rechtbank
gevestigd is?

Deel III. Probleeminventarisatie en sociaal-economische variabelen

1. Het doel van ons onderzoek is uit te zoeken met hoeveel problemen, vooral juridische problemen, heel veel mensen blijven zitten. Zou ik U mogen vragen, wat voor dergelijke problemen U de laatste jaren aan de hand heeft gehad?
   Probleem 1:
   Probleem 2:
   Probleem 3:
   Probleem 4:

2-4. Hoe bent U nu te werk gegaan om hiervoor (probleem nr. 1.) een oplossing te vinden?
   (de onderstaande vragen werden gesteld voor elk van de onder vraag 1 genoemde problemen)
   a. Wanneer deed het probleem zich het eerst aan U voor?

   b. Wanneer besloot U er wat aan te gaan doen?
      (Indien lang gewacht, vragen naar de reden daarvan)

   c. Wat deed U het eerst?

d. Met welke personen of instanties had U contact? Wat deden deze voor U?
Was U daar tevreden over?
persoon/instantie 1.:
activiteit en evaluatie:
persoon/instantie 2.:
activiteit en evaluatie:
persoon/instantie 3.:
activiteit en evaluatie:
persoon/instantie 4.:
activiteit en evaluatie:
persoon/instantie 5.:
activiteit en evaluatie:

e. Hoelang heeft dat nu eigenlijk geduurd?

f. evaluatie van de eventuele oplossing:

Checklist

Nu noemen we nog een aantal situaties om te kijken op welke gebieden zich de laatste twee jaar een aantal kleine of grote moeilijkheden hebben voorgedaan.

5. a. Heeft U een auto?

b. Heeft U na aanschaf ervan problemen ervaren m.b.t. de eventuele gegeven garantie?

c. Hoe heeft U dit opgelost?

d. Heeft U wel eens schade geleden aan Uw eigen auto?

e. Hoe heeft U dat opgelost?

f. Heeft U wel eens schade toegebracht aan andermans auto?

g. Hoe heeft U dat opgelost?

6. a. Heeft U wel eens problemen gehad met andere gekochte zaken?

b. Hoe heeft U dat opgelost?

7. a. Heeft U een particuliere verzekering?
(bv. brandverzekering, particuliere W.A.-verzekering)

b. Heeft U daarmee problemen gehad?

c. Hoe heeft U dat probleem opgelost?

8. a. Heeft U wel eens op afbetaling gekocht?

b. Heeft U daarmee problemen gehad?

c. Hoe heeft U het opgelost?

9. a. Heeft U wel eens van een verkoper aan de deur gekocht?

b. Heeft U daarmee problemen gehad?

c. Hoe heeft U dat opgelost?

10. a. Heeft U wel eens een huis gekocht?

b. Heeft U daarbij problemen ervaren?

c. Hoe heeft U dat opgelost?

11. a. Heeft U wel eens schriftelijk een contract gesloten?

b. Heeft U daarmee nog problemen ervaren?

c. Hoe heeft U dat opgelost?

d. Heeft U een schriftelijk of mondeling huurcontract?

e. Met wie (bijv. particulier, bouwvereniging, gemeente)?

f. Heeft U wel eens problemen ervaren met Uw huiseigenaar (bijv. reparaties, ontruiming)?

g. Hoe heeft U dat opgelost?

12. a. Heeft U wel eens een uitkering ontvangen van de Gemeentelijke Sociale Dienst, of een uitkering aangevraagd?

b. Heeft U daarbij nog problemen ervaren?

c. Hoe heeft U dat opgelost?

d. Bij evt. ongunstige of afwijzende beschikking: bent U hiertegen in beroep gegaan?
Indien neen, waarom niet?

e. Heeft U wel eens een andere uitkering ontvangen? Bijv. een studiebeurs, huursubsidie, invaliditeitsuitkering?

f. Heeft U daarbij nog problemen ervaren?

g. Hoe heeft U dat opgelost?

h. Bij evt. ongunstige of afwijzende beschikking: bent U hiertegen in beroep gegaan?
indien neen, waarom niet?

13. a. Heeft U wel eens een vergunning aangevraagd?
Welke?

b. Heeft U daarbij nog problemen ervaren?

c. Hoe heeft U dat opgelost?

d. Bij evt. ongunstige of afwijzende beschikking: bent U hiertegen in beroep gegaan?
Indien neen, waarom niet?

14. a. Heeft U wel eens een dagvaarding in een strafzaak gehad?

b. Welke problemen heeft U daarbij ervaren?

c. Hoe heeft U dat opgelost?

15. Nu zou ik U willen vragen naar Uw burgerlijke staat.
Bent U
ongehuwd?
gehuwd?
gescheiden?
weduwe, weduwnaar?
Niet bestemd voor ongehuwden:

16. a. Heeft U kinderen? Hoeveel?

b. Hoe oud is (zijn) hij, zij?
Indien gescheiden:

17. a. Heeft U problemen ervaren m.b.t. Uw echtscheiding? Bijv. m.b.t. de alimentatie of het onderhoud van de kindern?

b. Hoe heeft U dat opgelost?

18. Mag ik U vragen welk beroep U uitoefent?
(vragen naar de functie, die men heeft en de aard (bijv. overheid) en omvang van het bedrijf; bij werklozen en bejaarden vragen naar hun laatste beroep).

19. En het beroep van Uw echtgeno(o)t(e)?

20. a. Heeft U wel eens een aangifte voor de inkomstenbelasting ingevuld?
(Bij jongeren T-formulier)

b. Heeft U daarmee problemen ervaren?

c. Hoe heeft U dat opgelost?
Voor werknemers:

21. a. Heeft U bij Uw beroep wel eens problemen ervaren bijv. m.b.t. het vakantiegeld, vrije dagen, ontslag of minimumloon?

b. Hoe heeft U dat opgelost?

22. a. Heeft U recht op een pensioen (anders dan A.O.W.)?

b. Heeft U daarmee problemen ervaren?

c. Hoe heeft U dat opgelost?
Voor zelfstandigen:

23. a. Heeft U bij de uitoefening van Uw bedrijf wel eens juridische advies ingewonnen?

Bij wie?
Waarover?

b. Heeft U wel eens een zaak overgenomen of overgedragen?

c. Heeft U daarbij problemen ervaren?

d. Hoe heeft U dat opgelost?

24. a. Bent U wel eens medisch gekeurd? Bijv. voor een nieuwe baan, militaire dienst?

b. Heeft U daarmee problemen ervaren?

c. Hoe heeft U dat probleem opgelost?

25. a. Heeft U zelf een testament gemaakt?

b. Heeft U daarmee problemen ervaren?

c. Hoe heeft U dat probleem opgelost?

26. a. Mag ik U vragen, wat voor opleiding U heeft?

b. Heeft U deze voltooid?

27. En Uw echtgeno(o)te?

28. Mag ik U vragen wat Uw (gezins) inkomen is?
(kaartje met inkomenscategorien)

29. Indien jongere: Wat is het beroep van Uw vader?

30. Geboortejaar:

31. Alleenstaand/in gezinsverband levend:

32. Geslacht: M/V

Universiteit van Nijmegen

Faculteit der
Rechtsgeleerdheid
prof. Dr. C.J.M. Schuyt

NIJMEGEN,
van der Brugghenstraat 5
Tel. 080-513088

Geachte

Op aandrang van verschillende groeperingen in ons land, wordt er gewerkt aan een nieuwe regeling voor rechtshulp. Deze zal het de mensen gemakkelijker moeten maken om vragen op te lossen die zij op het gebied van het recht kunnen tegenkomen. Een van de belangrijkste punten daarbij is: welke vragen hebben de mensen over hun rechten? En verder: is er behoefte aan verbeterde vormen van rechtshulp? Het is belangrijk om te weten welke ervaringen de mensen zèlf met dit soort zaken hebben gehad of wat zij daarover denken.

Ons Instituut heeft het op zich genomen dit onderzoek te doen. De adressen van personen die wij hierover graag een aantal vragen willen stellen zijn op geheel willekeurige wijze verkregen uit het gemeentelijke bevolkingsregister. Ook Uw adres was hierbij. Wij zouden het op prijs stellen, indien U Uw medewerking aan dit onderzoek zou willen verlenen. U kunt er zeker van zijn dat alle gegevens en antwoorden die U geeft op onze vragen, anoniem blijven en alleen voor dit onderzoek worden gebruikt.

Het vraaggesprek zal ongeveer een uur duren. Het wordt gevoerd door één van de zes onderzoekers nl. Mej. L.G.M. Baten, C.A. Groenendijk, N.F. van Manen, C.J.M. Schuyt, B.P. Sloot en P.J.M.v. Wersch.
Wij stellen ons voor U te bezoeken op:

..... dag..... 1975 om ongeveer..... uur.

Het is natuurlijk mogelijk dat U op de aangegeven dag of het tijdstip ons niet kunt ontvangen. Zoudt U dan zo vriendelijk willen zijn het bijgevoegde antwoordkaartje in te vullen en aan ons terug te zenden?
Wij kunnen dan met Uw tijden rekening houden.

Tenslotte wil ik U er op wijzen dat de resultaten van dit onderzoek van groot belang zullen zijn om voor vele mensen het recht toegankelijker te maken.

In de hoop op Uw medewerking te mogen rekenen,

hoogachtend,

Prof. C.J.M. Schuyt,
hoogleraar rechtssociologie.

Bijlage B
De drie steekproeven: respons en non-respons

De respondenten werden geselecteerd door middel van een a-selecte steekproef uit de bevolkingsregisters van de drie door ons onderzochte gemeenten. De selectie geschiedde in twee fasen. In de eerste fase werd een a-selecte steekproef uit het gehele bevolkingsregister getrokken. De steekproefgrootte was in Heerlen 900, in Valburg 500 en in Amsterdam 650. (zie de tabellen H2, V2 en A2).

In de tweede fase trokken de onderzoekers uit deze drie steekproeven zelf een a-selecte steekproef, na echter eerst de buitenlanders, de jongeren tot en met 15 jaar en de personen boven de 80 jaar verwijderd te hebben. Dit noemen wij de uitgezette steekproef (zie tabel H4, V4, A4). De grootte van de uitgezette steekproeven was in Heerlen 280, in Valburg 150 en in Amsterdam 350.

De aldus verkregen personen ontvingen van de onderzoekers een brief waarin hen verzocht werd aan een vraaggesprek mee te werken (zie bijlage A). Bij de brief werd een voorgedrukte gefrankeerde antwoordkaart ingesloten waarop de potentiële respondent te kennen kon geven dat de genoemde datum en tijdstip wel/niet schikte of dat men de voorkeur gaf aan een ander zelf in te vullen tijdstip. Van deze mogelijkheid werd vaak ook gebruik gemaakt om te kennen te geven om een of andere reden van het vraaggesprek af te zien (schriftelijke weigeringen). Daarnaast werden mondelinge weigeringen om aan het vraaggesprek deel te nemen gegeven.

Een overzicht van de respons en non-respons wordt gegeven in tabellen H5 en H6, V5 en V6, A5 en A6. Het responspercentage van de drie steekproeven was 68% in Heerlen, 67% in Valburg en 61% in Amsterdam. In Amsterdam weigerden meer vrouwen dan mannen.

De representativiteit van de steekproeven en de respons is getoetst voor de variabelen geslacht en leeftijd. Een vergelijking tussen tabellen H1 en H2 resp. V1 en V2 en A1 en A2 laat zien dat de steekproef uit het gehele bevolkingsregister voor Heerlen en Amsterdam representatief is. Alleen in Valburg is een vertekening te constateren.

Deze vertekening hebben wij enigszins gecorrigeerd (zie tabel V2). Een vergelijking tussen tabellen H3 en H5, V3 en V5, A3 en A5, laat zien dat naar de verhouding mannenvrouwen de drie responsgroepen niet significant afwijken van de statistisch te verwachten verhouding. Alleen voor de groep van 16-19 jarigen is dit wel het geval: deze groep is enigszins ondervertegenwoordigd in Valburg en in Amsterdam, niet in Heerlen.

Hoewel onze responsgroep (N = 456) niet representatief is voor de nederlandse bevolking, komen de kerncijfers naar geslacht, leeftijd, opleiding, beroep en inkomen redelijk overeen met de verdeling naar geslacht, leeftijd, opleiding, beroep en inkomen zoals die werd vastgesteld in het CBS rapport ‘De leefsituatie van de nederlandse bevolking 1974, deel 1, kerncijfers’ (Staatsuitgeverij 1975).

Populatie, steekproef, respons en non-response te Heerlen

TABEL H1 *Populatie van de gemeente Heerlen in 1974*

	M	V	totaal	N =
0 - 14 jaar	11,8%	11,2%	23%	16656
15 - 19 jaar	4,9	4,8	9,7	7054
20 - 54 jaar	23,8	23,4	47,2	34012
55 - 64 jaar	4,8	5,3	10,1	7335
65 en ouder	4,2	5,8	10	7198
Totaal	49,5%	50,5%	100%	72255
N =	(35777)	(36478)	(72255)	

BRON: Statistisch Jaaroverzicht Oostelijk Zuid-Limburg, deel II, 1974

TABEL H2 *Steekproef uit het bevolkingsregister Heerlen*

	M		V		T	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
0 - 14 jaar	122	13,6	106	11,8	228	25,3
15 - 19 jaar	49	5,4	46	5,1	95	10,6
20 - 54 jaar	195	21,7	185	20,6	380	42,2
55 - 64 jaar	39	4,3	53	5,9	92	10,2
65 en ouder	41	4,6	64	7,1	105	11,7
	446	49,6%	454	50,4%	900	100%

TABEL H3 *Populatie van de gemeente Heerlen in 1974 minus vreemdelingen, kinderen tot en met 15 jaar en ouderen boven de 80 jaar*

	M	V	totaal	N =
15 - 19 jaar	6,3%	6,3%	12,6%	7054
20 - 54 jaar	30,8	30,4	61,2	34012
55 - 64 jaar	6,2	6,9	13,1	7335

65 - 80 jaar	5,5	7,6	13,1	7198
Totaal	48,9%	51,1%	100%	55599
N =	27203	28396	55599	

TABEL H4 ***Uitgezette stekproef***

	M		**V**		**T**	
	abs.	**%**	**abs.**	**%**	**abs.**	**%**
16 - 19 jaar	19	6,7	17	6,1	36	12,8
20 - 54 jaar	95	33,9	71	25,3	166	59,2
55 - 64 jaar	18	6,4	26	9,3	44	15,7
65 - 80 jaar	21	7,6	13	4,7	34	12,3
Totaal	153	54,6%	127	45,4%	280	100%

N.B. Tijdens het interviewen zijn er de volgende mutaties opgetreden:

man i.p.v. man (vader-zoon) 3; vrouw i.p.v. man 7; man i.p.v. vrouw 2.

TABEL H5 ***Respons Heerlen (gehouden interviews)***

	M		**V**		**T**	
	abs.	**%**	**abs.**	**%**	**abs.**	**%**
16 - 19 jaar	11	6,3	14	8,1	25	14,4
20 - 54 jaar	56	32,4	47	27,2	103	59,6
55 - 64 jaar	11	6,3	17	9,8	28	16,1
65 - 80 jaar	12	7	5	2,9	17	9,9
Totaal	90	52%	83	48%	173	100%

TABEL H6 ***Non-respons Heerlen (absolute aantallen)***

	weigering		**ziek, invalide**		**verhuisd**		**nooit thuis moeilijk bereikbaar**	
	M	**V**	**M**	**V**	**M**	**V**	**M**	**V**
16 - 19 jaar	5	0	0	1	1	0	3	2
20 - 54 jaar	24	21	2	0	4	1	6	5
55 - 64 jaar	4	7	2	1	0	0	1	0
65 - 80 jaar	4	6	2	4	0	0	0	1
Totaal	37	34	6	6	5	1	10	8

Uitgezette steekproef: 280

Effectieve steekproef = steekproef - (zieken en verhuisden ½ (nooit thuis en moeilijk bereikbaar) = 280 - 12 - 6 - ½(18) = 253

Percentage weigeringen van de effectieve steekproef: 71 + ½(18)/253 × 100 = *32%*

Percentage respons

van de effectieve steekproef: *68%*

Percentage weigeringen bij mannen: *30,7%*

Percentage weigeringen bij vrouwen: *30,4%*

Populatie, steekproef, respons en non-respons te Valburg

TABEL V1 *Populatie van de gemeente Valburg in 1974*

	M	V	T	N =
0 - 14 jaar	15,4%	15,0%	30,4%	2930
15 - 19 jaar	4,2	5,7	9,9	960
20 - 24 jaar	4,5	4,0	8,5	835
25 - 34 jaar	7,0	6,5	13,5	1305
35 - 44 jaar	5,4	5,3	10,7	1035
45 - 54 jaar	4,8	4,4	9,2	885
55 - 64 jaar	4,2	4,5	8,7	850
65 - 80 jaar	3,5	4,1	7,6	720
80 en ouder	0,8	0,7	1,5	140
Totaal	49,8%	50,2%	100%	9660
N =	4815	4845		

BRON: C.B.S., Definitieve uitkomsten Algemene Volkstelling 1971, Algemene Tellingen, Voorburg.

TABEL V2 *Steekproef uit het bevolkingsregister Valburg*

	M		V		T	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
0 - 15 jaar	24	4,8	21	4,2	45	9,0
16 - 19 jaar	7	1,4	8	1,6	15	3,0
20 - 24 jaar	25	5,0	15	3,0	40	8,0
25 - 34 jaar	53	10,6	35	7,0	88	18,3
35 - 44 jaar	70	14,0	37	7,4	107	21,4
45 - 54 jaar	50	10,0	20	4,0	70	14,0

55 - 64 jaar	51	10,2	23	4,6	74	14,8
65 - 80 jaar	28	5,6	24	4,8	52	10,4
80 en ouder	3	0,6	6	1,2	9	1,8
____	____	____	____	____	____	____
	311	62,2%	189	37,8%	500	100%

N.B. Deze steekproef uit het bevolkingsregister valt naar geslacht en leeftijd buiten de statistisch te verwachten grenzen. Hij is vertekend zowel naar geslacht als naar leeftijd. De oververtegenwoordiging van de leeftijdsgroep 16-19-jarigen kan voor een deel verklaard worden uit de aanwezigheid van grote jeugdinternaten in de betreffende gemeente. De inwoners van de internaten werden niet aangetroffen in de steekproef. Op een

relatief klein bevolkingsaantal (9660) is het aantal jongeren in de populatie derhalve hoger dan elders.

De oververtegenwoordiging van vrouwen kan niet verklaard worden. Omdat het ondoenlijk was om ten tweede male een steekproef te laten nemen uit het bevolkingsregister, hebben we uit de 189 vrouwen 75 namen en adressen at rondom getrokken, evenals 75 at random getrokken namen en adressen uit de 311 mannen. Op deze gestratificeerde wijze had de uitgezette steekproef wel een 50%-50%

verhouding
tussen
mannen
en
vrouwen.

TABEL V3 ***Populatie van de gemeente Valburg minus vreemdelingen, kinderen tot en met 14 jaar en ouderen boven de 80 jaar.***

	M	**V**	**T**	**N =**
15 - 19 jaar	6,2%	8,4%	14,6%	960
20 - 24 jaar	6,7	6,0	12,7	835
25 - 34 jaar	10,2	9,5	19,7	1305
35 - 44 jaar	7,9	7,8	15,7	1035
45 - 54 jaar	7,0	6,4	13,4	885
55 - 64 jaar	6,2	6,7	12,9	850
65 - 80 jaar	5,2	5,8	11,0	720
Totaal	49,4%	50,6%	100%	6590
N =	3255	3335	6590	

TABEL V4 ***Uitgezette streekproef***

	M		**V**		**T**	
	abs.	**%**	**abs.**	**%**	**abs.**	**%**
16 - 19 jaar	2	1,3	5	3,3	7	4,6
20 - 24 jaar	4	2,6	5	3,3	9	5,9
25 - 34 jaar	17	11,3	18	12,0	35	23,3
35 - 44 jaar	17	11,3	17	11,3	34	22,6
45 - 54 jaar	11	7,3	12	8,0	23	15,3
55 - 64 jaar	17	11,3	8	5,3	25	16,6
65 - 80 jaar	7	4,6	10	6,6	17	12,2
Totaal	75	50%	75	50%	150	100,5%

N.B. Tijdens het interviewen vonden 4 mutaties plaats:

3 × man
i.p.v.
vrouw
geïnterviewd

1 × vrouw
i.p.v. man
geïnterviewd

TABEL V5 ***Respons Valburg***

	M		**V**		**T**	
	abs.	**%**	**abs.**	**%**	**abs.**	**%**
16 - 19 jaar	1	1,1	3	3,1	4	4,2
20 - 24 jaar	2	2,1	3	3,1	5	5,2
25 - 34 jaar	12	12,6	8	8,4	20	21,0
35 - 44 jaar	13	13,7	11	11,6	24	25,3
45 - 54 jaar	9	9,5	8	8,4	17	17,9
55 - 64 jaar	11	11,6	7	7,4	18	19,0
65 - 80 jaar	2	2,1	5	5,3	7	7,4
___	___	___	___	___	___	___
Totaal	50	52,6%	45	47,4%	95	100%

TABEL V6 ***Non-respons Valburg (absolute aantallen)***

	weigering		**ziek, verhuisd**		**nooit thuis, moeilijk bereikbaar**	
	M	**V**	**M**	**V**	**M**	**V**
16 - 19 jaar	1	1				
20 - 24 jaar	0	3			2	
25 - 34 jaar	2	5			5	
35 - 44 jaar	2	5			2	1
45 - 54 jaar	2	2		1	1	
55 - 64 jaar	5	5				
65 - 80 jaar	3	5	2			
Totaal	15	26	2	1	10	1

Uitgezette steekproef: 150

Effectieve steekproef = 150-3-½(11) = 141

Percentage weigeringen van de effectieve steekproef: 41 + ½(11): 141 × 100 = *33%*

Percentage respons: *67%*

Populatie, steekproef, respons en non-respons te Amsterdam

TABEL A1 *Populatie van de gemeente Amsterdam in 1975 (1-1-1975)*

	M	V	T	N=
0 - 14 jaar	9,0%	8,5%	17,5%	
15 - 19 jaar	3,7	3,6	7,3	
20 - 24 jaar	4,6	4,7	9,3	
25 - 34 jaar	8,4	7,8	16,2	
35 - 44 jaar	5,3	5,1	10,4	
45 - 54 jaar	5,7	6,4	12,1	
55 - 64 jaar	5,3	6,3	11,6	
65 - 80 jaar	5	7,4	12,4	
80 jaar en ouder	1	1,7	2,7	
____	____	____	____	____
	48%	51,5%	99,5%	756.649

BRON: Bureau van Statistiek der gemeente Amsterdam, Jaarboek 1975 (tabel 3.12)

TABEL A2 *Steekproef uit het bevolkingsregister Amsterdam*

	M		V		T	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
0 - 15 jaar	56	8,6	30	4,6	86	13,2
16 - 19 jaar	10	1,5	17	2,6	27	4,1
20 - 24 jaar	38	5,8	30	4,6	68	10,4
25 - 34 jaar	59	9,1	56	8,6	115	17,7
35 - 44 jaar	30	4,6	27	4,2	57	8,8
45 - 54 jaar	42	6,5	45	6,9	87	13,4
55 - 64 jaar	49	7,5	42	6,5	91	14

65 - 80 jaar	36	5,5	50	7,7	86	13,2
80 jaar en ouder	5	0,8	13	2	18	2,8
Subtotaal	325	49,9	310	47,7	635	97,6
Vreemdelingen	15	2,3			15	2,3
Totaal	340	52,2	310	47,7	650	99,9

N.B. Met weglating van vreemdelingen is de steekproef als volgt samengesteld:

Mannen 51%

Vrouwen 49%

N = 635

TABEL A3 ***Populatie van de gemeente Amsterdam minus vreemdelingen, kinderen van 0 tot en met 14 jaar en ouderen boven 80 jaar.***

	M	**V**	**T**
15 - 19 jaar	4,7	4,5	9,2
20 - 24 jaar	5,8	5,8	11,6
25 - 34 jaar	10,8	9,8	20,6
35 - 44 jaar	6,7	6,5	13,2
45 - 54 jaar	7,1	8	15,1
55 - 64 jaar	6,7	8	14,7
65 - 80 jaar	6,3	9,3	15,6
Totaal	48,1%	51,9%	100%
N =			600.000 afgerond

TABEL A4 ***Uitgezette steekproef Amsterdam***

	M		**V**		**T**	
	abs.	**%**	**abs.**	**%**	**abs.**	**%**
16 - 19 jaar	4	1,1	4	1,1	8	2,3
20 - 24 jaar	20	5,7	20	5,7	40	11,4
25 - 34 jaar	37	10,6	42	11,7	78	22,3
35 - 44 jaar	21	6	21	6	42	12
45 - 54 jaar	25	7,1	27	7,7	52	14,9
55 - 64 jaar	33	9,4	30	8,6	63	18
65 - 80 jaar	30	8,6	37	10,5	67	19,1
Totaal	170	48,6%	180	51,4%	350	100%
N.B. Tijdens het interviewen traden de volgende						

mutaties op:	
vrouw i.p.v. man geïnterviewd	:3
man i.p.v. vrouw geïnterviewd	:1
man i.p.v. man (vader-zoon)	:1
vrouw i.p.v. vrouw (dochter i.p.v. moeder)	:1

TABEL A5 ***Respons Amsterdam***

	M		**V**		**T**	
	abs.	**%**	**abs.**	**%**	**abs.**	**%**
16 - 19 jaar	3	1,6	3	1,6	6	3,2
20 - 24 jaar	10	5,3	9	4,8	19	10,1
25 - 34 jaar	29	15,4	24	12,8	53	28,2
35 - 44 jaar	17	9	11	5,9	28	14,9
45 - 54 jaar	16	8,5	15	8	31	16,5
55 - 64 jaar	14	7,4	14	7,4	28	14,9
65 - 80 jaar	13	6,9	10	5,3	23	12,2
___	___	___	___	___	___	___
	102	54%	86	46%	188	100%

TABEL A6 *Non-respons Amsterdam (absolute aantallen)*

	weigeringen		ziek, invalide, psychiatr. inrichting		verhuisd, op onbekend adres		nooit thuis, moeilijk bereikbaar		
	M	V	M	V	M	V	M	V	Totaal
16 – 19 jaar	1	1	0	0	0	0	0	0	2
20 – 24 jaar	4	7	0	0	3	3	3	1	21
25 – 34 jaar	5	11	0	2	2	4	1	1	26
35 – 44 jaar	1	5	0	1	2	2	1	2	14
45 – 54 jaar	5	11	0	0	1	1	3	1	22
55 – 64 jaar	18	13	1	0	0	2	0	1	35
65 – 80 jaar	12	18	4	1	1	5	0	1	42
Totaal	46	66	5	4	9	17	8	7	162
	112		9		26		15		

Uitgezette steekproef: 350

Effectieve steekproef: 350 - 35 - ½(15) = 307

$$\frac{112 + \frac{1}{2}(15)}{307} \times 100 = 39\%$$

Percentage Respons: *61%*

Percentage Non-respons vrouwen van de effectieve steekproef = 45%

Percentage Non-respons mannen van de effectieve steekproef = 35%

Naamregister

Abel-Smith, B., 9, 17, 55, 79, 91, 96-97, 124, 126, 205, 236, 347, 354
Agnew, S., 354
Allport, G.W., 46
Almond, G.A., 255-256, 347
Alvares Correa, H.M., 354
Arendt, H., 338, 347
Aubert, V., 19, 176, 216, 347
Auerbach, J.S., 10, 15, 37, 310, 318, 347
Aulock van, G., 353
Bakker van der, A.M., 46, 347
Bakker, J.F., 46, 347
Bakker Schut, P.H., 117, 347
Barnett, C., 9
Baumgärtel, G., 353
Bergsma, R.L., 355-356
Blankenburg, E., 200, 347, 353
Bloembergen, A.R., 304, 347
Blom, R., 74, 84, 347
Blumberg, A., 356
Boekman, S., 22, 38, 41-43, 46, 51, 81, 114, 298, 304, 312, 329-330, 347-348, 356
Bordewijk, F., 13, 44, 347
Bosnak, J.M., 347, 349
Braam van, A., 42, 46, 284, 347
Brakel, S.J., 316-319, 339, 347, 354
Brauw de, W.M., 44
Bridges, L., 354
Brooke, R., 55, 79, 91, 96-97, 124, 126, 205, 236, 347, 354
Brownell, E., 16, 347
Bruin, H.G., 347, 349
Cahn, E.S., 36, 257, 301, 316, 348, 354
Cahn, J.C., 36-37, 257, 301, 316, 348, 354
Capua de, C., 354
Caplowitz, D., 91, 348
Cappelletti, M., 182, 308, 310, 348, 353
Carlin, J., 47, 54, 70-75, 78, 82, 84, 105, 123, 205, 256-257, 266, 269, 301, 348
Christensen, B.F., 108, 301, 348
Cole, G.F., 337
Crul, C.A.J., 62, 348
Curran, B.A., 138, 348
Daudt, H., 338, 348
Dell, S., 356
Denys, L., 350
Deweerdt, M., 290, 348
Dolbeare, K.M., 48, 348
Donker, L.A., 19, 21, 23, 29-31, 35
Donner, A.M., 338, 348
Doorn van, J.A.A., 336, 339, 348

Drucker, W.H., 8
Duintjer-Kleyn, M.R., 355
Edelman, M., 339, 348
Egerton, R., 354
Eskeland, S., 80, 138, 348, 354
Falke, J., 353
Feltz van den, F., 328, 348, 357
Festinger, L., 241, 348
Finne, J., 80, 138, 348, 354
Finman, T., 354
Fiselier, A.A.H., 257, 348
Fortinsky, B.A., 355
Galanter, M., 158-161, 301, 348
Galbraith, J.K., 36, 349
Gilbert, N., 311, 315, 320, 322, 324, 349
Gils van, A.J., 82, 89, 349
Gordley, J., 182, 308, 310, 348, 353
Groenendijk, C.A., 81, 114, 235, 292, 310, 349, 354, 356
Gurney-Champion, 354
Handler, J., 354
Harrington, M., 36, 349
Harvey, D., 53, 349
Hazard, G.C., 304, 349, 355
Heek van, F., 330, 341, 349
Heide ter, J., 303, 349
Hekkelman, G., 329, 330, 352
Hellners, T., 15, 294, 349, 355
Heuvel van den, J., 353, 356
Hooft 't, M., 38, 56, 349
Hooftman, J.C., 219, 349
Hoog de, C., 133, 349
Howard, J., 70-75, 78, 82, 84, 105, 123, 205, 256-257, 266, 269, 296, 301, 348
Huyse, L., 290
Iserman, E., 9, 349, 353
Johnsen, J.T., 81-82, 235, 349, 354
Johnson, L.B., 36
Johnson, E., 15-16, 18, 37, 316-318, 326, 349, 353, 355
Kandler, P., 37
Kamstra, O., 89, 259, 349
Kennedy, R., 36
Kirchheiner, H.H., 355
Knoppke-Wetzel, V., 355
Kolko, G., 36, 349
Koos, E.L., 135, 349
Kopland, R., 42
Kraaykamp, J.J.H., 257-258, 265, 350
Ladinsky, J., 47, 350
Langemeijer, F.F., 39, 350
Leat, D., 9, 350
Leswing, K., 355

Lewis, Ph., 350, 353
Lochner, P.R., 164, 301, 350
Loeff, J.A., 7
Loranger, J.T., 353
Maguire, 15
Marks, F.R., 123, 125, 255, 265-266, 270, 337, 350, 355
Marshall, T.H., 338, 350
Martin, 353
Mattews, E.J.T., 354
May, R., 346, 350
Mayhew, L.H., 71, 76-78, 85, 90-91, 109, 114, 140, 295, 301-302, 305, 350
Mendels, M., 12
Merton, R.K., 98, 350
Messier, C., 270, 282, 350, 353
Messinger, S., 72-74, 82, 84, 256-257, 266, 269, 348
Michel, G., 353
Mills, C. Wright, 345, 350
Molleman, H., 109, 269, 350
Möller, H., 356
Montijn, A.M.M., 8, 10-11, 13, 216, 350
Morris, P., 52, 350, 352
Mosley, S., 356
Muther, P.S., 355
Nagel, S.S., 314, 350
Oulton, A.D.M., 354
Partington, M., 38, 351, 354
Passmore, J., 346, 351
Pelletter, P., 354
Pollock, S., 15, 17-18, 351, 354
Raguin, C., 354
Regout, 11
Reich, Ch., 303, 351
Reifner, U., 292, 351, 353
Reiss, A.J., 71, 76-78, 85, 90-91, 109, 114, 140, 295, 301, 350
Reuder, J.G.L., 41
Rosenthal, D.E., 326, 351
Rottier, H.C.E.M., 227, 351
Royer, S., 41-42, 351
Ruschemeyer, D., 47, 351
Russell, P., 37, 319, 352
Samkalden, I., 31
Scheingold, S.A., 335, 337-339, 351
Scholten, P., 12, 25
Schoreit, T.A., 9, 351, 353
Schuyt, C.J.M., 42, 46, 61, 175, 241, 292, 298, 334, 347, 351
Selznick, Ph., 190, 255, 351
Seret, G., 6, 10-11, 13, 351
Sloot, B., 310, 351
Smigel, E.D., 47, 352
Smith, R.H., 10, 15-16, 69, 352
Spalding, F.O., 138, 348

Specht, H., 311, 315, 320, 322, 324, 349
Speelman, C.J., 38
Spigt, L., 12, 18, 352
Sprenger, 6
Stevens, R., 9, 17, 347, 354
Stevens, W.F.C., 281, 352
Stolz, P., 132, 135, 352, 357
Sufrin, B., 354
Surie, H.G., 42, 46, 284, 347
Sykes, G.M., 55, 71, 74-77, 80, 85, 91, 96, 163, 352
Theunis, J., 353
Thoenes, P., 340, 352
Thomas, W.I., 206
Tilenius Kruithof, J.G., 46, 347
Titmuss, R.M., 314, 352
Touraine, A., 343, 344, 352
Verba, S., 255-256, 347
Verberne, P.J., 355
Vercruysse, E.V.W., 89-90, 352
Vermeulen, C.M.G., 42, 352
Victor, R., 353
Wansink, H.J., 328, 348, 357
Wersch van, P.J.M., 304, 347
Wessem van J.J., 335, 352
Westhoff, J., 12, 18, 352
Westrop van, M.G., 82, 89, 349
Wexler, 355
Whetton, J., 354
White, R.H.H., 82, 292, 350, 352, 354
Wille, B.A., 281, 352
Wilenski, H.L., 16, 340-342, 352
Worst, J.M., 7-10, 69, 352
Zander, M., 37, 55, 79, 91, 96-97, 124, 126, 205, 236, 319, 347, 352, 354, 356
Zeelenberg, J., 34-35
Zeevalking, H.J., 356

Zakenregister

Advocaten
beeldvorming over, 180, 218-219, 223, 225, 232, 235-242, 250-251, 288-289

bekendheid met, 232-235
betaald (particulier), 166, 168, 172-173, 175, 180, 214-215
dienstverband van, 9, 13, 23-38, 308-309, 317, 318, 319, 330
dienstverlening door, 106-111, 163, 165-166, 172-173, 175, 201, 205-109, 212, 289, 295-298
ereregels, 10, 319
jonge balie, 41, 291
kollektief, 115
kosten van, 206, 218-225
lijdelijkheid van, 123, 234, 303, 320, 332
Nederlandse A-Vereniging, 13, 18, 28, 30
Orde van, 7, 13, 23, 25-26, 41-42, 291
praktijk, 46, 114
pro deo (toegevoegd), 47, 166, 168, 172-173, 175, 180, 214-215
vestigingsplaats-kantoren, 225-229
armoede-cultuur, 36, 257-258
bedrijfsjurist, 106, 11, 168, 172
beeldvorming
over het recht, 132-133
over rechters, 232-233
over rechtshulpverleners, 176, 179-180
belastingconsulent, 118-119
berusting, 183, 185-186, 194-197, 265, 296
Bureau van Consultatie, 7-8, 10, 12-13, 18-35, 56, 166
Bureau van Consultatie in ongevallengeschillen, 7
Bureau van Consultatie in strafzaken, 6
Bureau voor Arbeidsrecht, zie vakbond
Bureau voor Rechtshulp, 216, 330
Bureau voor Rechtskundige Hulp aan onen minvermogenden, 11-13, 19, 23, 39
burgerraadsman, zie sociaal raadsman
casuïstiek van rechtsproblemen, 130-131, 151-158, 176-179, 183-193, 197-199, 256, 260-264
checklist, 95, 96, 130
Citizens Advice Bureaux, 17, 38
commissie Boekman, 22, 38, 41-43, 46, 51, 81, 114, 298, 304, 312, 329-330, 347-348, 356
commissie Reuder, 41
dienstverlening, professionele, 172, 176, 179-180, 310, 326
deurwaarders, 24, 112-113, 117, 228, 249-250, 294
echtscheiding, 12, 17, 27, 109-110, 133, 287, 292
eigen bijdrage, 24, 108, 293, 312, 327-328
gratis admissie, 20, 24, 216
interdisciplinaire samenwerking, 117, 320-321, 324
interviewerseffect, 136
Jongeren Advies Centra (JAC), 39, 328, 323

Judicare, 316, 317-319
juridische huisarts, 164, 289, 294, 324
juridisch onderwijs, 38, 40, 291 zie ook wetswinkel
maatschappelijk werk, 117-120, 168
Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, 8, 39
minister van justitie, 11, 14, 19, 31-35, 41-42, 45
mobilisatie, politieke, 336, 338-339
Neighbourhood Law Centres (Eng.), 9, 37, 316, 319, 326, 330
Neighbourhood Law Offices (V.S.), 36-37, 316-318, 326
notarissen, 71, 106, 108-109, 114, 116, 230, 248-249, 282, 294
OEO-Legal Services Program, 36-37, 71, 270, 309, 316
onderzoek
naar behoefte aan rechtshulp, 42-47, 51-52, 54-55, 89, 91, 129-140
sociaal-wetenschappelijk, 42-44, 89, 283
Ons Huis, 6, 11
oplossingspatronen, 210, 273-276, 288, 300
participatie van cliënten, 326-327
patronage, 71, 182, 289-290, 297, 308
proceskostenveroordeling, 215, 293-294
Raad van Beroep, 7, 12, 22
rechtsbijstand
kosteloze, 81-82, 107-108
kennis van kosteloze, 214-218
in strafzaken, 6, 12, 175, 356 rechtsbijstandverzekering, 289, 294, 328, 356-357

Rechtshulp
behoefte aan, 8, 47, 51-56, 105, 182, 259, 283-291
definitie, 61-62
eerstelijns, 172, 175, 202, 247, 294
effecten, 65-66, 335-336
financiering, 65, 327-328
gebruik, 57, 105-121, 257
individueel-juridisch model, 308-309, 332
kwaliteit, 57, 94, 176
leemte in de, 56-61, 74, 77-78, 164, 182, 202, 238, 291
structurele, 40, 65-66, 335
theorieën over, 300-305
- economische vermogenstheorie, 70, 74, 83-84, 295
- organisatie theorie, 70, 77-80, 83, 85, 90-91, 93, 295, 299-301
- participatie theorie, 70, 75-77, 83, 85, 91, 298-299
- sociaal-psychologische vermogenstheorie, 70-74, 83-84, 295-298
toegang, 57, 69, 94, 105, 173, 175, 281, 301
tweedelijns, 172, 175
uitgebreidheid, 57
visies op, 333-334
vormen van, 63-65
welzijns model, 308-309, 332
in België, 38, 289-290, 308, 353
in Canada (Quebec), 282, 318-319, 326, 353
in Denemarken, 9, 282
in Duitsland, 9, 15, 308, 353
in Engeland, 9-10, 15, 17-18, 37-38, 292-293, 308-310, 316, 354
in Frankrijk, 38, 308, 354
in Noorwegen, 38, 80-81, 354
in de Verenigde Staten, 10, 15, 18, 36-37, 71, 308-109, 316-319, 354-319, 354-355
in Zweden, 15, 294, 319, 355
rechtskundig adviseurs, 112
rechtsprobleem
afloop, 180-183 operationalisering, 74, 123-132
rechtswinkels, zie wetswinkels
rechtvaardigheidsnoties, 98, 334, 341, 344, 345
self-help, 124-131, 164, 181-182, 263-264, 287, 292, 335
sociaal raadsman, 39, 117-120, 168, 172, 208, 228
specialisatie, 29, 33, 116, 173, 202, 283, 321
steekproef, 91, 375-383
tegenpartij, 158-163, 297
toevoeginsgrens, 91-92, 107-108
Toynbee-vereniging, 6, 11
T.V.-ombudsman, 39, 324
vaardig burgerschap, 255-256, 338
vaardigheid
juridische, 60-61, 72, 94, 255-259, 259-276, 286, 336-337
sociale, 94, 296
vakbond, 6, 11, 14, 106, 111, 114, 118, 165, 168, 172-173, 201, 209, 212, 284
verrichtingen van de instanties, 170-173

advies, 127, 170-172, 293
begeleiding, 127
bemiddeling, 127, 170-172
bindend oordeel, 170-173
informatie, 127, 170-172
procesbijstand, 127, 170-172
service, 127, 170-172
verwijzing, 170-172, 293
verwijzingspatronen, 167-170
verzorgingsstaat, 165, 285, 339, 340, 341
verwijzingspatronen, 167-170
verzorgingsstaat, 165, 285, 339, 340, 341
vrijwilligers, 326-327, 329
werkgroep Hekkelman, 329-330, 352
Wet Rechtsbijstand aan on- en minvermogenden, 18-35, 310
Wetsontwerp Donker, 18-35
wetswinkels, 6, 37, 38-41, 47, 51, 54, 82, 89, 106, 111, 114, 116, 168, 172, 201, 208, 212, 233-235, 242-247, 252, 304, 314, 316, 319, 324.